



Groupe d'études parlementaire  
« Politique aéroportuaire »

**RAPPORT**

A quel horizon le « crash »  
du transport aérien français aura-t-il lieu ?

PRESENTE PAR M. JEAN-PIERRE BLAZY

VICE-PRESIDENT  
DEPUTE DU VAL D'OISE

PARIS - FEVRIER 2017

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<i>Pages</i> <b>6</b>
---------------------	--------------------------

<b>1<sup>ER</sup> PARTIE</b>	<b>LE BILAN INEGAL D'UNE POLITIQUE AEROPORTUAIRE ISSUE DE LA LIBERALISATION DU CIEL ET SES EFFETS (1993-2016)</b>	<b>10</b>
----------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

<b>I - Dossier du troisième aéroport parisien, symbole de dix années d'atermoiements de la puissance publique (1993-2003)</b>		<b>10</b>
A-	1993-1994 : menace d'une troisième piste à Roissy, proposition d'un troisième aéroport dans le grand Bassin Parisien	10
B-	Le rapport Douffiagues (1995) : deux nouvelles pistes à Roissy CDG et l'hypothèse d'un troisième aéroport	11
C-	Jean-Claude Gayssot et le plafond des 55 millions de passagers	12
D-	Le troisième aéroport, une solution à la question aéroportuaire en Ile-de-France.....	13
-	<i>1995-1997 : la compétition entre le Centre et la Picardie et le choix de Beauvilliers.....</i>	13
-	<i>2000-2001 : le débat public et le choix de Chaulnes.....</i>	
E-	2002-2003 : l'enterrement du projet de troisième aéroport.....	14
F-	Les propositions du rapport Gonnot sur la politique aéroportuaire non suivie d'effets (juillet 2003).....	15
G-	L'annonce d'un troisième réseau aéroportuaire resté virtuel.....	15

<b>II - Un scénario au « fil de l'air » fondé sur la gestion à saturation des aéroports existants au détriment d'une stratégie nationale de long terme (2003-2016)</b>		<b>15</b>
A-	Gestion à saturation des aéroports existants : un scénario « au fil de l'air » conduit par la technostructure.....	15
B-	Premier effet négatif : l'hypercentralisation ou le double déséquilibre du système aéroportuaire national et parisien.....	16
C-	Deuxième effet négatif : l'absence d'anticipation de la demande de transport aérien et du point de saturation des aéroports existants....	17
D-	Critique de la Cour des Comptes : l'action de l'Etat ne s'inscrit pas dans une stratégie de long terme.....	18
E-	Une « stratégie européenne pour l'aviation civile » à prendre en compte	19

<b>I- Les effets produits par la déréglementation de la politique aéroportuaire?</b>	<b>20</b>
<b>A- Décentralisation et privatisation, deux logiques de la réforme aéroportuaire ou le désengagement progressif de l'Etat</b>	<b>20</b>
- <i>La décentralisation comme premier pan de la réforme aéroportuaire : le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements</i>	21
- <i>La privatisation, l'autre volet de la réforme aéroportuaire : ADP devient société anonyme et les grands aéroports régionaux sont gérés par des sociétés aéroportuaires privatisées à terme (cas de Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry et Nice-Côte-d'Azur).</i>	22
- <i>Quels sont les effets de la réforme aéroportuaire ?</i>	23
- <i>L'arrivée des opérateurs privés dans le système aéroportuaire national</i>	23
- <i>Quelles évolutions en cours ? De nouvelles perspectives avec la loi NOTRe</i>	25
<b>B- La compétitivité du transport aérien mise à mal</b>	<b>25</b>
- <i>Quelles conséquences de la libéralisation du ciel européen intervenue en 1992 sur les compagnies aériennes « historiques »? Montée en puissance des compagnies low cost et des compagnies du Golfe et affaiblissement des compagnies nationales</i>	27
- <i>Une régulation européenne indispensable contre la concurrence déloyale</i>	28
- <i>Le dumping social dans l'aviation civile, un effet négatif de la libéralisation du ciel</i>	29
- <i>La stratégie de la Commission européenne pour les transports aériens (fin 2015), une première réponse face à l'action des compagnies low cost et des compagnies du Golfe</i>	30
<b>C- Transport aérien et développement durable. L'échec de la réponse aux préoccupations environnementales</b>	<b>31</b>
- <i>L'absence de prise en compte des externalités environnementales du transport aérien. L'exemple de l'exonération fiscale du kérosène</i>	32
- <i>La nécessaire refonte du dispositif d'aide aux riverains et de la Taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)</i>	34
- <i>Limitation des vols de nuit, question la plus sensible</i>	35

	<b>36</b>
<b>I – La définition d'un schéma aéroportuaire national</b>	<b>36</b>
A- L'adaptation de l'offre à la demande de transport aérien	36
- <i>Planifier les capacités aéroportuaires pour anticiper la saturation... ..</i>	<i>36</i>
- <i>Mettre en place un nouvel aménagement aéroportuaire du territoire : repenser le maillage aéroportuaire et favoriser les synergies entre aéroports notamment par le développement de l'intermodalité air-rail</i>	<i>37</i>
B- Favoriser une concurrence plus équilibrée et loyale entre les compagnies aériennes (contrôle des pratiques commerciales, des droits de trafic)	43
C- Veiller à l'équilibre nécessaire entre les intérêts des aéroports et ceux des compagnies aériennes	45
D- Concilier compétitivité et environnement : mesures fiscales, environnementales	48
E- Inventer un nouveau mode de gouvernance spécifique au territoire aéroportuaire : la communauté aéroportuaire	51
F- Favoriser un actionariat public majoritaire au sein des sociétés aéroportuaires gestionnaires des grands aéroports régionaux privatisés (pacte d'actionnaires)	55
<b>II- Analyse prospective du transport aérien à l'horizon 2035. Quels scénarios de développement ? Quel choix à faire pour éviter le « crash » du transport aérien français?</b>	<b>56</b>
• A Les hypothèses de croissance du trafic aérien (Etude Eurocontol)	58
• B Le débat sur la capacité aéroportuaire : trop ou trop peu de capacité ?	59
• C Les deux principaux scénarios de développement aéroportuaire	59
- <i>Le scénario qui conduit au « crash » du transport aérien français : une gestion à saturation des aéroports existants hors de toute contrainte environnementale</i>	<i>59</i>
- <i>Le scénario qui privilégie une vision stratégique de long terme : le retour de l'Etat-stratège et régulateur, seule condition d'évitement du « crash ». La planification des capacités aéroportuaires ou le rééquilibrage du réseau aéroportuaire national et parisien</i>	<i>60</i>
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>62</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES</b>	<b>64</b>

**LE GROUPE D'ÉTUDES EST COMPOSÉ DE :**

M. Roger-Gérard Schwartzberg, président

M. François Pupponi, vice-présidents

M. Vincent Burroni

M. Dominique Bussereau,

Mme Nathalie Chabanne

M. Jean-Paul Chanteguet

Mme Marie-Françoise Clergeau

M. Charles de Courson

M. Jacques Cresta

M. Olivier Dassault

M. Lucien Degauchy

M. Paul Giacobbi

M. Jean-Pierre Gorges

M. David Habib

M. Denis Jacquat

M. Michel Lefait

M. François Loncle

M. Thierry Mariani

M. Philippe Meunier

M. François de Rugy

M. Rudy Salles

Mme Eva Sas

M. Yves Albarello

M. Gilles Savary

M. Jacques-Alain Bénisti

M. Jean-Pierre Blazy

M. Gérard Sébaoun

M. Fernand Siré

Mme Michèle Tabarot

M. Philippe Vitel

M. Yves Daniel

## INTRODUCTION

Un récent rapport parlementaire traitant des nuisances aéroportuaires titrait « Mettre un pilote dans l'avion » (rapport Bénisti/Bouillon du 16 mars 2016) avec comme recommandation la nécessité d'un schéma aéroportuaire national. En effet, il n'y a plus d'Etat stratège sur la politique aéroportuaire dans notre pays depuis l'abandon du 3<sup>ème</sup> aéroport parisien à Chaulnes en Picardie au début des années 2000. Depuis 2003, les quinquennats successifs de Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy et François Hollande n'ont pas donné lieu à une politique aéroportuaire de long terme permettant de répondre à la saturation annoncée des plates-formes existantes et de planifier le développement des capacités aéroportuaires du pays.

Tout semble se faire au fil de l'eau sans vision ni prévision pour l'avenir. Certes les rapports ont été nombreux, parlementaires et gouvernementaux. Ceux-ci faisaient des propositions, des recommandations en général peu suivies d'effets dans la réalité, que l'on se réfère au rapport Douffiagues au milieu des années 90 jusqu'au rapport du Préfet Viau sur l'avenir d'Orly en 2012 en passant par le rapport Gonnot sur l'avenir de la politique aéroportuaire qui enterrait le 3<sup>ème</sup> aéroport à l'été 2003. L'Etat a pris des décisions à l'occasion de situations exceptionnelles liées à la sécurité du transport aérien et le crash ou l'incident aérien a été jusqu'à présent la variable d'ajustement de la politique aéroportuaire française. C'est l'épisode de l'accident d'avion de la TAROM à Orly qui a conduit au décret de 1994 pris sous le gouvernement d'Edouard Balladur. Le trafic de l'aéroport a été réglementé avec son plafonnement à 250 000 créneaux horaires attribués par an et l'instauration d'un couvre-feu entre 23h30 et 06h00. De la même façon, le crash du Concorde à Gonesse en 2000 a entraîné la réflexion stratégique sur la desserte aérienne du grand Bassin Parisien et le débat public sur le 3<sup>ème</sup> aéroport parisien en 2001.

Pourtant le ciel aérien français est agité, soumis à des turbulences et des conflits. A leur origine, on trouve des décisions politiques contraires au gré des alternances. Cette indécision de l'Etat est marquée par le dossier du troisième aéroport parisien (1993-2003) ou par celui du nouvel aéroport Grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes vieux de 40 ans. Sur ce dossier et après de nombreux rebondissements la justice administrative a finalement validé les arrêtés préfectoraux autorisant le début des travaux en dépit de l'avis de la rapporteure publique. L'Etat s'est progressivement désengagé suite aux réformes du secteur aérien intervenues en 2004-2005. La loi de 2005 relative aux aéroports a conduit à la privatisation d'Aéroports de Paris devenu société anonyme pendant que les grands aéroports régionaux ont été gérés par les nouvelles sociétés aéroportuaires. Ce désengagement de l'Etat s'est traduit par la privatisation des

aéroports Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry ou Nice-Côte-d'Azur. L'arrivée d'acteurs privés au capital de ces aéroports inquiètent les collectivités locales tant sur la plan économique et social que sur le volet environnemental.

Dans un contexte économique difficile pour le secteur aérien, Paris, Londres, Amsterdam et Francfort luttent désormais plus âprement pour devenir la porte aérienne du continent. Parallèlement, les pays européens craignent le déclassement face aux pays émergents d'Asie et des Emirats Arabes. La concurrence, parfois déloyale, fait rage entre les compagnies aériennes européennes dont certains disent qu'elles sont « mortelles », et celles du Golfe subventionnées par les Etats et qui demandent toujours plus de droits de trafic en Europe en obtenant satisfaction. Alors que la fragilité de la compagnie nationale Air France s'est confirmée suite au développement du modèle low-cost, de la compétition internationale et aux charges qui pèsent sur l'équilibre économique de la compagnie, la question de la compétitivité du transport aérien français est posée. De récents rapports sont sortis sur ce thème, que ce soit le rapport Le Roux en 2014 qui a fait des propositions afin d'alléger les charges (redevances, taxes) auxquelles sont assujetties les compagnies aériennes ou tout récemment le rapport de la Cour des comptes intitulé « L'Etat et la compétitivité du transport aérien » (octobre 2016).

Tous les partenaires et interlocuteurs de l'État qui ont été auditionnés dans le cadre des travaux de ce groupe d'études parlementaire attendent de lui qu'il définisse, publie et applique une politique aéroportuaire stable. En effet, les investissements dans ce domaine sont lourds, qu'il s'agisse d'équipements ou de dépenses commerciales. L'inertie des comportements en matière de transport est connue et il faut du temps pour créer de nouvelles habitudes. Dans le domaine aéroportuaire il semble que l'État soit le mieux à même de prendre la responsabilité d'une politique de long terme. Cette demande a été formulée aussi bien par les responsables des plateformes que par les compagnies.

L'enjeu est important et l'Etat ne peut s'abstenir de répondre aux questions suivantes : Quels scénarios de développement aéroportuaire pour demain ? Quel aménagement aéroportuaire du territoire ? Quelle réflexion stratégique sur la desserte aérienne nationale et du grand Bassin Parisien ?

Quelles ont été les conséquences de cette absence d'Etat-stratège en matière de politique aéroportuaire ? Les déséquilibres historiques du système aéroportuaire national se sont accentués. Dans le même temps, le système aéroportuaire francilien s'est fortement déséquilibré. Depuis plus de deux décennies, le développement aéroportuaire du pays n'a pas été suffisamment anticipé si bien que la Cour des comptes dans un rapport thématique « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien » paru en 2008, engageait l'Etat à mener au plus tôt une réflexion stratégique sur les différents scénarios de

développement. Depuis les années 90, la politique aéroportuaire de la France s'est résumée en une politique de gestion à saturation des capacités aéroportuaires existantes. Devant la difficile optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française, il existe aujourd'hui un besoin urgent de planification du développement des capacités aéroportuaires. Les autres systèmes aéroportuaires européens anglais, allemands, hollandais, sont plus équilibrés. Ils adaptent mieux leur offre aéroportuaire à l'évolution des réalités.

Cela pose la question de l'aménagement aéroportuaire du territoire. Il apparaît nécessaire de repenser le maillage aéroportuaire national constitué d'un nombre très important d'aéroports secondaires et de dégager des synergies entre les principales plates-formes par leur mise en réseau. Par ailleurs, il s'agit de favoriser l'intermodalité air-rail et air-route. Enfin, il convient d'adapter l'offre et la demande aéroportuaire et d'inventer un nouveau mode de gouvernance des territoires aéroportuaires : les communautés aéroportuaires. Sur ce point, une évolution législative de la loi du 23 février 2004 portant création de ces établissements publics est nécessaire car elle est restée virtuelle.

L'absence d'anticipation du devenir du système aéroportuaire national et parisien est aujourd'hui plus qu'hier préjudiciable pour le pays si l'on considère 2035 comme horizon de saturation des plates-formes existantes selon un scénario médian comme l'a démontré une étude Eurocontrol en juillet 2012. Face à la croissance du trafic, Eurocontrol indique que 12% de la demande de trafic ne pourra pas être satisfaite en 2035 à capacités aéroportuaires identiques. Cela représente environ 2 millions de vols pour un peu plus de 200 millions de passagers. Soit l'on crée de la capacité aéroportuaire supplémentaire, c'est-à-dire des aéroports avec le niveau d'acceptabilité sociale que l'on connaît en France et en Europe ; soit l'on continue l'optimisation des aéroports existants, option qui a aussi ses limites.

Certains évoquent la stabilisation ou la stagnation du nombre de mouvements liée à l'augmentation du taux d'emport moyen des avions, ce qui les conduit à repousser cet horizon de saturation et invoquer l'incertitude des prévisions (DGAC). Il est clair que l'emport moyen atteindra lui aussi un seuil et la croissance du nombre de mouvements doit être intégrée à la réflexion. Quel est le point de saturation au-delà duquel la question de la sécurité se pose pour les contrôleurs aériens ? Quel sera le nombre de mouvements supplémentaires attendus sur Paris en 2035 ? 600.000 ? A cet horizon, la saturation des capacités des deux aéroports serait atteinte sans aucune anticipation pour définir l'avenir sauf à prononcer l'extension de Roissy ou le déplafonnement d'Orly.

Le grenelle de l'environnement a réservé peu de place au volet aérien et n'a pas posé les bases d'une nouvelle politique aéroportuaire pour le pays. Alors que

l'article 12 de la loi Grenelle I prévoit de limiter la création de nouveaux aéroports aux transferts d'activités pour des raisons environnementales, la création du nouvel aéroport Nantes-Notre-Dame-des-Landes demeure incertaine et suscite des oppositions très fortes localement. Elle ne saurait résumer à elle seule la politique aéroportuaire de la France.

Il est temps que l'Etat redevienne stratège. Il faut faire un choix clair : soit la poursuite de l'optimisation des capacités aéroportuaires existantes, jusqu'où dans le temps et avec quelles conséquences environnementales, sanitaires et sur la sécurité ? Soit la définition du transfert d'activités de Paris-CDG sur un grand aéroport régional pour des raisons de saturation environnementale, ou la réalisation d'un complément d'infrastructure localisé dans le grand Bassin Parisien ? Ou encore la mise en système Paris-CDG-Vatry sur le modèle de Francfort-Hahn ?

Après un examen historique de la politique aéroportuaire française, qui a conduit à une centralisation et une hypertrophie parisienne dont nous pointerons les effets produits sur le social, l'environnement, la santé et la sécurité, nous poserons la nécessité d'un Etat régulateur et stratège. En effet, il convient de sortir de cette gestion sans vision ni prévision de l'avenir, c'est-à-dire l'horizon de saturation du système aéroportuaire national et parisien. Pour cela, nous définirons un schéma aéroportuaire national fixant les orientations de l'Etat et nous en préciserons les différentes composantes : l'adaptation entre l'offre et la demande aéroportuaire, les notions de capacité aéroportuaire et de saturation, d'aménagement aéroportuaire du territoire (synergies entre aéroports et révision du maillage aéroportuaire, le développement de l'intermodalité air-rail et air-route), de compétitivité du transport aérien (concurrence entre compagnies aériennes), de gouvernance des territoires aéroportuaires (communautés aéroportuaires), des missions de régulation de l'Etat, de l'arrivée des opérateurs privés dans le réseau des aéroports français, de l'unification des dispositifs de prévention (PEB) et de réparation des nuisances (PGS) imputables aux aéroports. Nous mènerons également une analyse prospective du transport aérien à l'horizon 2035 et poserons les différents scénarios de développement aéroportuaire (aéroports et compagnies aériennes). Dès lors, quel choix faut-il faire pour éviter le « crash » du transport aérien français ?

IER PARTIE	<b>LE BILAN INEGAL D'UNE POLITIQUE AEROPORTUAIRE FRANCAISE ISSUE DE LA LIBERALISATION DU CIEL ET SES EFFETS (1993-2016)</b>
I	<b>Dossier du troisième aéroport parisien, symbole de dix années d'atermoiements de la puissance publique (1993-2003)</b>

**A- 1993-1994 : menace d'une troisième piste à Roissy, proposition d'un troisième aéroport dans le grand Bassin Parisien**

En 1993, le ministre des transports Bernard Bosson décide de construire une troisième piste à Roissy, avec comme objectif une mise en service en 1997. Lors de la procédure de révision de l'avant-projet de plan de masse de Roissy, une centaine de communes sont consultées. Les communes urbaines concernées (Gonesse, Goussainville, Mitry-Mory, Tremblay-en-France, Garges-les-Gonesse et Sarcelles) sont contre.

Les élus défendent alors pour la première fois l'option d'un troisième aéroport international dans le grand Bassin Parisien. De leur côté, les associations de riverains organisent deux manifestations devant l'aéroport de Roissy à l'automne 1994 qui rassemblent 3000 à 4000 participants. Bernard Pons décide de geler le projet de troisième piste à Roissy en attendant les conclusions d'une mission d'étude confiée à un ancien ministre des Transports, Jacques Douffiagues.

**B - Le rapport Douffiagues (1995) : deux nouvelles pistes à Roissy CDG et l'hypothèse d'un troisième aéroport**

Le rapport de la mission Douffiagues est rendu public en juin 1995. Ses conclusions suscitent la colère des riverains et des élus. Il se prononce en effet pour la construction, non pas d'une, mais de deux nouvelles pistes à Roissy, pour faire face à la croissance du trafic. L'argumentation est essentiellement économique : il s'agit d'éviter de laisser partir sur Londres, Francfort, Amsterdam ou Bruxelles les emplois qu'apportera la hausse attendue du trafic et d'affaiblir Air France face à British Airways, Lufthansa et KLM.

Dans le même temps, le rapport Douffiagues recommande que l'Etat réserve le site de Beauvilliers, au sud de Chartres pour accueillir à terme (2010-2015) un éventuel troisième aéroport. Soucieux de calmer le jeu, le gouvernement d'Alain Juppé reprend à son compte l'idée du troisième aéroport.

S'ensuit une période confuse où coexistent des signes réels d'un développement du trafic et des concessions mineures de la part du gouvernement et d'ADP. Au même moment FedEx, numéro un mondial de la messagerie, annonce l'implantation son hub européen à Roissy, ce qui va entraîner des vols supplémentaires notamment sur la période de nuit. En avril 1996, FedEx ouvre son hub de fret européen par lequel transiteront tous les colis de ses clients européens en provenance ou à destination des autres continents. L'Etat et ADP ont multiplié les concessions et les aides pour attirer le géant américain, qui annonce son intention de créer 3000 emplois en quelques années, dont 1800 emplois directs.

Un avis favorable est rendu en novembre 1996 par la commission d'enquête publique sur la construction de deux nouvelles pistes à Roissy. Les élus et les associations qualifient la procédure d'enquête publique de « mascarade ». Quant aux concessions de l'Etat c'est de la « poudre aux yeux ».

Le 28 mars 1997, deux mois avant les élections législatives, le premier ministre Alain Juppé signe le décret de déclaration d'utilité publique autorisant la construction de deux nouvelles pistes.

### **C- Jean-Claude Gayssot et le plafond des 55 millions de passagers**

Suite aux législatives de 1997, Jean-Claude Gayssot décide de temporiser, stoppe dès juillet les travaux qui étaient sur le point de commencer et réunit une table-ronde durant l'été 1997.

En septembre 1997 pourtant il se rend aux arguments d'ADP, d'Air France, des acteurs économiques et donne le feu vert à la mise en chantier immédiate de deux nouvelles pistes pour une livraison fin 1999. Cette décision est assortie d'une série de mesures d'accompagnement qui portent sur la maîtrise des nuisances, la transparence de l'information et des compensations économiques et fiscales pour les communes riveraines. Le ministre prend solennellement l'engagement de limiter le trafic de Roissy à 55 millions de passagers et à 495 000 mouvements d'avions par an à l'horizon 2015. La décision de construire le troisième aéroport n'est pas annoncée explicitement (elle ne le sera qu'en octobre 2000 par Lionel Jospin), mais elle est contenue implicitement dans cet engagement. Les recours en annulation déposés par les élus devant le Conseil d'Etat sont rejetés au printemps 1998. Les deux pistes sont mises en service, respectivement en 1999 et en 2000.

### **D- Le troisième aéroport, une solution à la question aéroportuaire en Ile-de-France**

La question du troisième aéroport, de son opportunité et de sa localisation (faut-il un troisième aéroport ? et si oui, où faut-il le construire ?) est posée deux fois : par le gouvernement Juppé (1995-1997) dans le cadre de la mission Douffigues

puis par le gouvernement Jospin (1997-2002) qui décide dans la foulée de sa décision d'octobre 1997 de remettre le dossier complètement à plat et de recommencer la consultation à zéro en organisant un grand débat public. A chaque fois le site retenu est différent.

- **1995-1997 : la compétition entre le Centre et la Picardie et le choix de Beauvilliers**

L'idée d'un troisième aéroport parisien situé au-delà des limites de l'Ile-de-France dans une des régions limitrophes du Bassin Parisien est défendue par Michel GIRAUD, le président du Conseil régional d'Ile-de-France depuis le début des années 1990. Elle a été reprise dans la Charte associant l'Ile-de-France et les sept autres régions du Bassin Parisien signée en 1994 avec Charles Pasqua, ministre de l'aménagement du territoire, alors que la DATAR deux ans plus tôt, dans le « Livre blanc du Bassin Parisien » (avril 1992), excluait la création d'un troisième aéroport en raison de l'importance de la « réserve offerte par Roissy et la concurrence progressive du réseau des TGV ». Pourtant le ministre des Transports Bernard Pons tranche dès la mi-octobre 1995 en faveur de l'option d'un troisième aéroport, sans attendre la remise du rapport final prévue pour la fin du mois.

C'est le site de Beauvilliers qui est finalement suggéré par le rapport Douffiagues face au site de Montdidier-Sud, dans la Somme. Le site de Beauvilliers bénéficie d'une bonne desserte terrestre puisqu'il est longé par le TGV Atlantique et n'est qu'à une quinzaine de kilomètres des autoroutes A 10 et A 11. En juin 1996, Bernard Pons annonce que le gouvernement a retenu la candidature de Beauvilliers.

- **2000-2001 : le débat public et le choix de Chaulnes**

Le gouvernement Jospin décide qu'un débat ouvert et transparent doit précéder la décision portant sur le site du troisième aéroport. Le choix de Beauvilliers est donc annulé. Une structure de concertation *ad hoc* est créée, la DUCSAI (« Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International ») présidée par Pierre Zémor, nouveau président de la Commission nationale du débat public (CNDP). La mission de la DUCSAI est d'éclairer le choix du gouvernement quant au site devant accueillir le futur troisième aéroport, en organisant de mai à octobre 2001 une série de débats décentralisés dans les principales villes du Bassin Parisien, les grandes métropoles régionales qui accueillent les principaux aéroports régionaux, et finalement autour des sites candidats. La démarche doit répondre non seulement à la question « où construire le nouvel aéroport ? », mais aussi, en amont, à la question de la nature et de l'ampleur des besoins, du type de plate-forme et donc d'une certaine façon à celle de l'opportunité du projet.

Le site de Beauvilliers est de nouveau candidat, tout comme Rouvilliers dans l'Oise. La Picardie présente également trois autres sites dans la Somme, Hangest-en-Santerre, qui avait été proposé en 1995-1996 avant de disparaître du panel, Montdidier (qui avait été le dernier choix des Picards), ainsi qu'un nouveau site, Chaulnes. La DGAC propose un cinquième site picard, Juvincourt dans l'Aisne. S'y ajoute enfin le site de Vatry dans la Marne.

A l'été 2001, une liste de huit sites présélectionnés est annoncée : Beauvilliers, Montdidier-Sud, Hangest-en-Santerre, Chaulnes, Juvincourt, Bertaucry, les Grandes-Loges et Vatry.

A l'issue de la procédure de débat public en novembre 2001, Lionel Jospin annonce le 15 novembre que son choix, parmi les huit sites finalistes, s'est porté sur le site de Chaulnes.

### **E- 2002-2003 : l'enterrement du projet de troisième aéroport**

Comme en 1997 l'alternance politique au niveau national vient annuler la décision prise par le gouvernement sortant. Mais cette fois-ci ce n'est pas seulement le site retenu mais le principe même d'un troisième aéroport qui est remis en cause. Le premier ministre Jean-Pierre Raffarin nomme en effet comme ministre de l'équipement et des transports un opposant au choix de Chaulnes : Gilles de Robien, député-maire d'Amiens. Celui-ci demande immédiatement au préfet de la Somme d'abroger l'arrêté qui bloquait toute construction nouvelle dans un périmètre comprenant 24 communes, où la plate-forme aéroportuaire devait être construite.

Dans le même temps, il propose à l'Assemblée Nationale de se saisir du dossier puisque l'équipement est d'importance nationale et que son coût est élevé (8 milliards d'euros).

Mais Gilles de Robien laisse progressivement entendre qu'il ne se considère pas lié par la promesse de Jean-Claude Gayssot de plafonner le trafic de Roissy à 55 millions de passagers. Le 22 mai 2002 le secrétaire d'Etat aux Transports Dominique Bussereau rejette officiellement l'idée d'un troisième aéroport « car ce troisième aéroport existe déjà. Il suffit de développer les plates-formes existantes comme Vatry et Châteauroux ». La croissance du trafic aéroportuaire se fera par le développement des principaux aéroports de province, de Roissy « qui devrait bientôt dépasser le seuil des 55 millions de passagers et même d'Orly qui « demeure bien en-dessous de ses capacités d'accueil ».

## **F- Les propositions du rapport Gonnot sur la politique aéroportuaire non suivie d'effets (juillet 2003)**

Un rapport parlementaire présidé par François-Michel Gonnot, élu à Compiègne à côté du site de Montdidier, publié en juillet 2003 et intitulé « Quelle politique aéroportuaire à l'horizon 2020 ? 21 propositions pour un nouvel envol » confirme que le projet est désormais tombé aux oubliettes. Ainsi, le troisième aéroport ne figure pas parmi les 21 mesures recommandées, pas plus qu'une quelconque limitation du trafic de Roissy-Charles-de-Gaulle. Les recommandations ne sont pas suivies d'effets à l'image de la première proposition qui visait à nommer un délégué interministériel chargé d'animer un contrat passé entre les associations, les collectivités territoriales et l'Etat. Les parlementaires évoquaient pourtant une « situation explosive » en Ile de France, un « état des lieux dramatique » et des « Franciliens sacrifiés ».

Le rapport Gonnot met également en avant l'objectif du redéploiement des trafics afin de développer des synergies entre plates-formes parisiennes et plates-formes de province. Il est ainsi recommandé, dans une perspective de développement durable, que les demandes de droit de trafic sur les principaux aéroports de province soient mieux prises en compte. Une délocalisation de certains trafics est proposée : vols militaires sur Châteauroux ; vols d'affaires vers les aérodromes proches des sièges sociaux des grandes entreprises dans l'ouest et le sud parisien ; vols low cost et charters sur Beauvais-Tillé ; vols de fret tout cargo sur des plates-formes de province déjà spécialisées dans ce secteur telles que Vatry et Châteauroux. Enfin, le rapport Gonnot propose le développement à Lyon d'un hub vers l'Europe élargie et le Maghreb et le développement d'un hub ibérique à Bordeaux.

## **G- L'annonce d'un troisième réseau aéroportuaire resté virtuel**

En décembre 2003 à l'occasion d'un CIADT, la constitution d'un troisième réseau aéroportuaire fondé sur le développement des plates-formes secondaires du Grand Bassin Parisien telles que Beauvais, Vatry, Châteauroux ou Evreux est programmée. Mais ce troisième réseau est resté largement virtuel et depuis aucune décision n'a été prise hormis celle d'implanter un nouvel aéroport pour le Grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes.

## II

### **Un scénario au « fil de l'air » fondé sur la gestion à saturation des aéroports existants au détriment d'une stratégie nationale de long terme (2003-2016)**

Depuis 2003, les quinquennats successifs de Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy et François Hollande n'ont pas donné lieu à une politique aéroportuaire de long terme permettant de répondre à la saturation annoncée des plates-formes existantes et de planifier le développement des capacités aéroportuaires du pays. Tout semble se faire dans une gestion au fil de l'eau ou sur un scénario au « fil de l'air » sans vision ni prévision pour l'avenir. Dans ce scénario l'Etat recherche la plus grande harmonie possible. Telle est la politique aéroportuaire qui a été conduite s'il y en avait une mais elle a conduit au double déséquilibre du système aéroportuaire national et parisien.

#### **A- Gestion à saturation des aéroports existants : un scénario « au fil de l'air » conduit par la technostructure**

Depuis l'abandon du troisième aéroport parisien, le choix d'une politique de gestion à saturation des aéroports existants a été fait. Le troisième réseau aéroportuaire qui devait se substituer au troisième aéroport est resté virtuel et aucune décision n'a été prise hormis celle d'implanter un nouvel aéroport pour le grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes. Il est vrai que l'acceptabilité sociale d'un nouvel aéroport ou de projets d'extension des infrastructures existantes est aujourd'hui difficile. Pourtant, le statu quo actuel n'est plus possible car il a conduit à aggraver le déséquilibre de notre système aéroportuaire national et parisien.

#### **B- Premier effet négatif : l'hypercentralisation ou le double déséquilibre du système aéroportuaire national et parisien**

Depuis 20 ans, la concentration du trafic en France et en Europe est corrélée à la concentration financière des compagnies, générée par la déréglementation. Paris, Londres, Amsterdam et Francfort luttent désormais plus âprement pour devenir la porte aérienne du continent. Parallèlement, les pays européens craignent le déclassement face aux pays émergents d'Asie et des pays du Golfe. Cette réalité renforce l'immobilisme d'un certain nombre d'experts. En effet, alors même que l'article 12 de la loi Grenelle I prévoit de limiter la création de nouveaux aéroports aux transferts d'activités pour des raisons environnementales, le déséquilibre de notre système aéroportuaire national et parisien s'est sensiblement aggravé.

Celui-ci est doublement déséquilibré. Le modèle économique du hub a aggravé la concentration du trafic à Paris (60% du trafic national), en particulier à Roissy-Charles-de-Gaulle hors de toute contrainte hormis le plafonnement à 22500 créneaux annuels entre 00h00 et 05h00. Cela a entraîné une aggravation des nuisances nocturnes en dépit de l'effort consenti par les compagnies aériennes en faveur du renouvellement des flottes. Les recommandations répétées de l'Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires (ACNUSA) créée en 1999 suite à l'extension de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle ont été peu entendues par les pouvoirs publics. A Orly le trafic est depuis 1994 doublement plafonné avec le décret pris en 1994 qui prévoit 250 000 créneaux annuels, soit environ 200 000 mouvements et le couvre-feu instauré entre 23h30 et 06h00. En outre, l'installation du hub d'Air France à Roissy-Charles-de-Gaulle suite à la mise en service d'un deuxième doublet de pistes a provoqué un déclin relatif de la plateforme d'Orly.

A l'échelle des grands aéroports régionaux, le modèle low-cost s'est imposé à tel point qu'il tire la croissance du trafic et représente selon les cas 40 à 50% de l'activité.

Ce double déséquilibre de notre système aéroportuaire national peut être corrigé. D'abord il s'agit de faire en sorte que les sociétés aéroportuaires qui gèrent les grands aéroports régionaux ne soient pas déstabilisées par le retrait progressif de l'Etat. Sur ce dossier, et afin d'éviter une prise de contrôle majoritaire à partir de 2014 par des capitaux privés qui seraient volatiles, il est urgent de constituer un noyau stable de l'actionnariat public à l'échelle des sociétés aéroportuaires (pacte d'actionnaire). Sur ces questions l'Etat doit s'investir dans son rôle de régulateur et d'incitateur en matière d'aménagement du territoire. Si l'on peut se satisfaire des orientations du SNIT (Schéma National des Infrastructures de Transports) pour le transport ferroviaire et routier et des engagements à hauteur de 100 milliards d'euros, on peut s'inquiéter du seul milliard d'euros consacré au transport aérien.

Concernant le système aéroportuaire parisien, il faut s'inquiéter de la politique actuelle menée par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui mise sur l'augmentation de l'emport moyen. Selon elle, il n'y a pas de besoins de développement des infrastructures dans les 20 ans qui viennent. Pourtant, dans le même temps, la DGAC prévoit 600 000 mouvements supplémentaires sur les aéroports parisiens à l'horizon 2030. Sur la base d'une croissance annuelle entre 4 et 5% sur 18 ans on atteindrait le seuil de saturation des capacités à Roissy, soit entre 900 000 (limite de 120 mouvements/heure) et 1 million de mouvements annuels. Pour Orly cela reviendrait à faire sauter le plafond actuel des 200 000 mouvements pour atteindre celui de 350 000, soit un total de 1,35 million de mouvements à Paris. En 2030 la saturation des capacités des

aéroports parisiens serait atteinte sans aucune anticipation pour définir l'avenir. Quant à la saturation environnementale elle aura été atteinte bien avant à l'horizon 2020.

Le statu quo actuel est conforté par certaines analyses. On peut rappeler celle qui s'inscrit dans le rapport Viau sur l'avenir de l'aéroport d'Orly (juillet 2012). Celui-ci ne propose aucune vision ni prévision d'une politique aéroportuaire pour le grand Bassin Parisien. La gestion à saturation des aéroports existants (Orly, Roissy) est préconisée sans considérer la contrainte environnementale, sanitaire et sécuritaire et les analyses prospectives sur la croissance continue du trafic aérien (Eurocontrol, Commission européenne, etc.) qui sont convergentes et prévoient son doublement à l'horizon 2035. Au nom de l'« incertitude des prévisions », le rapport avance l'idée de l'optimisation de l'aéroport d'Orly. Limité par des restrictions réglementaires son trafic passager ne croîtrait qu'en raison de la taille des avions qui l'utilisent et de leur taux d'emport moyen. Aéroports de Paris a d'ailleurs présenté son plan d'investissement de 450 millions d'euros d'ici 2018 visant à augmenter la capacité d'accueil d'Orly de 10 millions de passagers par an (soit 40 millions de passagers prévus à terme). Toutefois, le rapport reconnaît un horizon de saturation du système aéroportuaire francilien et le situe, selon un scénario médian, aux alentours de 2035. Il ajoute que c'est à la puissance publique d'« exprimer clairement la politique qu'elle entend suivre en ce qui concerne le réseau aéroportuaire desservant l'Ile-de-France ».

### **C- Deuxième effet négatif : l'absence d'anticipation de la demande de transport aérien et du point de saturation des aéroports existants**

L'Etat se doit d'avoir une approche globale du développement aéroportuaire français. Comme l'a souligné la Cour des Comptes en 2008 dans un rapport thématique intitulé « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien » l'absence d'anticipation du devenir du système aéroportuaire national et parisien est préjudiciable pour le pays si l'on considère 2035 comme horizon de saturation des plates-formes existantes. L'Etat ne peut s'affranchir d'une stratégie nationale et la conclusion du rapport précise « qu'en dépit de l'incertitude sur l'horizon de saturation de Roissy-Charles-de-Gaulle, l'Etat ne peut s'abstenir de prendre dès à présent les dispositions préservant sa capacité d'offrir, le moment venu, un complément à Roissy-Charles-de-Gaulle ».

En effet, l'Etat ne peut trouver les solutions les plus optimales sans d'abord réfléchir sur les réalités de l'hypertrophie aéroportuaire parisienne. La création du nouvel aéroport Nantes-Notre-Dame-des-Landes ne saurait résumer à elle seule la politique aéroportuaire de la France.

## **D- Critique de la Cour des Comptes : l'action de l'Etat ne s'inscrit pas dans une stratégie de long terme**

Comme l'indique à juste titre la Cour des Comptes dans un récent rapport « L'Etat et la compétitivité du transport aérien » (septembre 2016) commandé par la Commission des Finances du Sénat « l'Etat intervient dans le secteur aérien avec des objectifs contradictoires liés à ses multiples rôles, et son action est menée au fil des décisions et arbitrages. Apparemment sans logique d'ensemble ni stratégie qui puisse guider son action ».

Au même moment, l'Allemagne se dote d'une nouvelle stratégie nationale aérienne ainsi que l'a annoncé le ministre fédéral des transports lors d'une conférence sur la compétitivité du transport aérien tenue au Bundestag le 11 mai 2016.

## **E- Une « stratégie européenne pour l'aviation civile » à prendre en compte**

La Commission européenne a adopté le 7 décembre 2015 une stratégie de l'aviation pour l'Europe, dont l'objectif est de « renforcer la compétitivité et la pérennité de l'ensemble du réseau de valeur du transport aérien de l'UE ». La stratégie repose sur quelques axes prioritaires : permettre à l'UE d'exploiter les marchés en croissance en garantissant les conditions d'une concurrence équitable ; supprimer les contraintes de capacité au sol et dans l'espace aérien ; assurer ces objectifs en maintenant des normes européennes élevées en matière de sûreté et de sécurité, d'environnement, de régimes sociaux ou de droit des passagers ; progresser sur le plan de l'innovation et des investissements technologiques (SESAR).

La stratégie européenne pour l'aviation civile aboutit à plusieurs recommandations et propositions, notamment aboutir à la mise en œuvre intégrale du Ciel unique européen et envisager les mesures permettant de lutter contre les pratiques déloyales.

Sa mise en œuvre requiert une contribution coordonnée des Etats membres.

Par ailleurs, la Commission européenne s'intéresse à la question des capacités aéroportuaires en Europe : Trop ou trop peu de capacité ? La réponse semble évidente : il n'y a pas assez de capacité là où il y a une demande en Europe. C'est la question de l'adaptation entre l'offre et la demande de transport aérien.

Un rapport de la Cour des Comptes européenne fait une recommandation aux Etats membres en leur demandant de disposer au moment des investissements d'un plan général de politique aéroportuaire. Actuellement c'est le cas seulement pour deux Etats membres : la Pologne et l'Allemagne.

Selon la Commission européenne, il y a, en plus de la demande insatisfaite, un problème de saturation des aéroports. Il existe déjà des « Hot spot(s) » en Europe, c'est-à-dire des aéroports qui produisent des retards. Ceux-ci ont un effet sur le réseau car ces retards sont transférés d'un aéroport à l'autre. En 2035, il y aura d'après l'étude Eurocontrol plus de 20 aéroports congestionnés alors qu'il y en avait seulement 3 à l'été 2012.

Au-delà de l'étude d'Eurocontrol qui avait interrogé les aéroports, la Commission européenne a interrogé dans la dernière période les Etats afin de savoir s'il y avait des Etats-stratège en Europe en matière de politique aéroportuaire.

**A- Décentralisation et privatisation, deux logiques de la réforme aéroportuaire ou le désengagement progressif de l'Etat**

La libéralisation du ciel européen, à la fin des années 1980, a profondément modifié le secteur du transport aérien en France. L'organisation de la desserte aérienne du territoire national dans le cadre d'un service public qui était la règle jusque-là, est devenue l'exception face aux règles du libre marché. La concurrence entre les opérateurs historiques, conjuguée au développement des compagnies low cost, a transformé le rôle des aéroports. Les aéroports et surtout les aéroports secondaires sont devenus un élément dans la chaîne de valeur des compagnies. Ils ont été intégrés dans les stratégies des compagnies, low cost notamment, en vue d'augmenter leur compétitivité. Globalement, si certains ont bénéficié de ces mutations, beaucoup parmi les plus petits ont connu des difficultés (baisse du trafic, du nombre de dessertes, etc.).

C'est dans ce contexte que s'inscrit la réforme des aéroports intervenue en 2004 et 2005 en France dont l'objectif est de faciliter leur adaptation à ce nouvel environnement. La réforme s'est déroulée en deux étapes. La première a été initiée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a décentralisé la gestion de 150 aéroports locaux aux collectivités ou à leurs groupements. La seconde étape fixée par la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, a transformé Aéroports de Paris (ADP) en société anonyme et permet aux aéroports régionaux exclus de la décentralisation d'être transférés à des sociétés aéroportuaires spécialement constituées.

Les enjeux de la réforme aéroportuaire étaient pluriels. Ils visaient d'abord à transformer le cadre juridique national qui n'avait pas évolué depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Le principe des concessions octroyées par l'Etat aux Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) remontait à 1929 et la plupart des dispositions juridiques applicables aux aéroports dataient de 1933. Le premier cahier des charges des concessions avait été adopté en 1955 et ADP fonctionnait en tant qu'établissement public depuis 1945. Ce système qui interdisait toute intrusion du secteur privé, présentait plusieurs inconvénients. D'une part, la durée des concessions était, depuis les années 1970, réduite à cinq ans en moyenne et ne permettait pas aux exploitants de trouver les financements dans les conditions optimales. D'autre part, la tutelle complexe et enchevêtrée des différentes administrations de l'Etat sur les concessionnaires freinait toute initiative significative de développement.

- ***La décentralisation comme premier pan de la réforme aéroportuaire : le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements***

Les 150 aérodromes qui relèvent de la loi du 13 août 2004 forment un ensemble contrasté, comprenant des terrains recevant uniquement de l'aviation légère comme des aéroports accueillant annuellement près d'un million de passagers. Au total, ces aéroports représentent moins de 10% du trafic total et la grande majorité sont déficitaires. Un tiers de ces aéroports (exclusivement d'aviation générale) était géré en régie directe par l'Etat, un autre tiers avait l'objet d'un transfert de compétences à une collectivité par voie conventionnelle sans transfert de propriété, et le dernier tiers était délégué aux CCI.

La loi du 13 août 2004 a transféré aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la propriété, la compétence ainsi que l'ensemble des droits et obligations afin d'assurer le bon fonctionnement des aérodromes qui se trouvent dans leur ressort géographique. Le transfert de propriété du patrimoine de l'Etat porte sur les terrains, les ouvrages et installations y prenant place ainsi que les biens meubles affectés spécifiquement à l'aéroport. Le transfert de compétences concerne la définition de la stratégie de développement de l'aéroport, la détermination du régime d'exploitation (régie directe, sous-traitance ou DSP) et, le cas échéant, le choix d'un exploitant. Ces compétences portent également sur l'organisation du financement, ce qui couvre la tarification des services aéroportuaires.

Au terme de cette décentralisation, dix-neuf aéroports ont été transférés aux régions, vingt-neuf aux départements, soixante et un à des groupements de communes et quarante et un à des communes.

- ***La privatisation, l'autre volet de la réforme aéroportuaire : ADP devient société anonyme et les grands aéroports régionaux sont gérés par des sociétés aéroportuaires privatisées à terme (cas de Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry et Nice-Côte-d'Azur)***

Le premier volet de l'article 7 de la loi de 2005 portait sur Aéroports de Paris (ADP). La loi a transformé l'établissement public ADP en une société anonyme. Le décret du 27 juillet 2005 a dressé la liste des quatorze aérodromes d'Ile-de-France relevant de la compétence d'ADP. Ce changement permet à ADP d'exercer tout type d'activité. L'introduction minoritaire du capital en Bourse a été autorisée par décret en 2006. A l'issue de cette ouverture, l'Etat détient 68,4% du capital, les salariés 2,4% et le public 29,2%. En 2016, l'Etat ne détient plus que 50,6% du capital, les salariés 1,7% et les acteurs privés tels que Vinci (8%), Predica (4,8%), Schiphol Group (8%) sont montés au capital.

Le second volet de la loi de 2005 portait sur les aéroports régionaux exclus de la décentralisation. L'article 7 de la loi a prévu que chaque CCI concessionnaire d'un aéroport régional puisse créer une société aéroportuaire permettant une adaptation de leur mode de gestion. Un transfert de concession s'accompagne d'un allongement de sa durée (40 ans au maximum). Cette mesure doit accroître la visibilité des concessionnaires pour amortir la dette existante et réaliser les investissements nécessaires. Un nouveau cahier des charges a également été adopté par décret en 2007. Depuis juin 2014 et la création de la société Aéroport Marseille Provence, ce processus de transfert de concessions à des sociétés aéroportuaires est arrivé à son terme en France métropolitaine.

Lors des débats parlementaires ayant conduit au vote de la loi du 20 avril 2005, le Gouvernement avait clairement indiqué que l'un des objectifs de la réforme des aéroports régionaux était, à terme, d'ouvrir le capital des sociétés aéroportuaires, ce qui permettrait d'enrichir la gestion des aéroports régionaux de l'expérience du secteur privé et de diversifier les sources de financement du développement et de l'exploitation des aéroports.

Si l'Etat s'était engagé à ce qu'un actionnariat public soit maintenu jusqu'en 2013 (l'Etat détenant 60% du capital, les CCI au moins 25% et les collectivités locales au plus 15%), le capital des sociétés aéroportuaires peut être dorénavant ouvert aux investisseurs privés. Après l'aéroport de Toulouse-Blagnac, les parlementaires ont en effet adopté en février 2015 l'article 49 de la loi Macron sur la privatisation des sociétés de gestion des aéroports de Nice et de Lyon.

L'Etat ne cède cependant que ses parts dans la société exploitante. Il demeure propriétaire de l'infrastructure, autorité concédante de l'aéroport, ce qui signifie que c'est lui qui en détermine les orientations de développement à long terme et qui contrôle la bonne exécution du service public. Par ailleurs, l'Etat reste en charge de la sûreté, de la sécurité et de la navigation aérienne. Il reste pleinement compétent pour fixer le cadre juridique applicable aux aéroports. Enfin, la direction du transport aérien demeure autorité de régulation des tarifs des redevances payées par les transporteurs aux aéroports.

#### - ***Quels sont les effets de la réforme aéroportuaire ?***

Désormais, les collectivités territoriales devenues propriétaires des aéroports décentralisés disposent de nouvelles compétences. Elles vont pouvoir s'impliquer dans l'exploitation de leurs plates-formes et expérimenter de nouvelles stratégies. Les collectivités vont devoir cependant faire face à plusieurs défis : un trafic le plus souvent insuffisant pour assurer la rentabilité des infrastructures, une dépendance excessive vis-à-vis des compagnies aériennes, notamment low-cost. En outre, si les nouvelles règles fixées en 2014 par Bruxelles assouplissent le régime des aides publiques en faveur des

aéroports locaux et des compagnies aériennes, elles visent également à réduire les distorsions de la concurrence en imposant des seuils contraignants. La question se pose alors de savoir quelles politiques aéroportuaires adopter par les collectivités territoriales, quelles stratégies pour développer les plates-formes, quelles relations établir avec les grands aéroports régionaux qui peuvent à terme être privatisés.

Face à cette situation, la Cour des Comptes (2008) préconise de développer des synergies d'exploitation entre aéroports. Selon la Cour « le bénéfice le plus attendu [de la réforme aéroportuaire] est celui qui pourra résulter des rapprochements et alliances entre gestionnaires d'aéroports, rendus possibles pour les sociétés aéroportuaires et pour les aéroports décentralisés ». Cependant, la mise en place de stratégies de coopération ne va pas de soi et soulève de nombreuses questions.

En ce qui concerne les aéroports régionaux, l'ouverture au privé va probablement induire de nouvelles pratiques. Ces changements dans la gouvernance seront-ils en mesure d'améliorer la situation des aéroports ?

#### - ***L'arrivée des opérateurs privés dans le système aéroportuaire national***

Comme nous l'avons vu, il ressort que la réforme des aéroports repose sur deux logiques qui sont d'une part, la décentralisation pour les aéroports locaux et l'ouverture au privé et d'autre part, la privatisation progressive des sociétés aéroportuaires pour les aéroports régionaux. Dans les deux cas, la réforme permet aux opérateurs privés d'entrer dans le réseau des aéroports français.

Concernant les aéroports décentralisés, les principaux opérateurs privés sont aujourd'hui Vinci Airports, SNC Lavallin Airports et dans une moindre mesure Transdev et Keolis Airport. Le mode de gestion retenu est celui de la délégation de service public (DSP).

Si le nombre de collectivités à avoir recours aux acteurs privés reste encore minoritaire (une trentaine), ce nombre pourrait s'accroître avec l'arrivée à échéance de concessions mises en place avant la réforme. Les raisons le plus souvent invoquées, tant par les collectivités que par les opérateurs, sont que la gestion d'un aéroport est devenue un métier complexe. Les collectivités soutiennent également qu'elles ne disposent ni du savoir-faire ni des ressources pour le faire elles-mêmes efficacement dans un contexte très concurrentiel. Cette arrivée des opérateurs privés remet en cause le rôle traditionnel des CCI même si dans certains cas, elles restent des acteurs incontournables. Ce faisant les collectivités escomptent bénéficier de l'expertise, de l'efficacité et de la réactivité du délégataire pour développer la plate-forme et améliorer

l'attractivité des territoires. Leur rôle se cantonne au contrôle du délégataire, rôle dans lequel elles acquièrent, au fur et à mesure de la renégociation des contrats de DSP arrivés à échéance, une certaine expérience.

Concernant les aéroports régionaux, le premier à être passé dans le giron du privé est l'aéroport Toulouse-Blagnac. Fin 2014, l'Etat a choisi de céder 49,9% du capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac (ATB) avec une option dans trois ans sur les 10,1% restants, au consortium chinois Symbiose. Au total, le nouvel actionnaire détiendrait 60% d'ATB. Le reste du capital se répartit entre la CCI de Toulouse (25%), la Région Midi-Pyrénées (5%), le Département de Haute-Garonne (5%) et Toulouse-Métropole (5%). Le consortium a annoncé cependant son intention de rétrocéder à un investisseur français jusqu'à 16% des 49% du capital acquis.

Il est très probable que dans un avenir proche l'Etat cède ses parts à d'autres aéroports régionaux. Malgré la résistance de certains élus ayant conduit le gouvernement à différer son projet en 2011, les opérateurs privés pourraient rapidement se retrouver majoritaires, que ce soit par une augmentation de capital ou par la cession d'actions d'un acteur public présent au départ. Cette ouverture de capital intéresse de nombreuses sociétés. Parmi celles-ci, on retrouve des entreprises déjà présentes sur les aéroports locaux, telles que Vinci et SNC-Lavallin. On trouve également d'autres acteurs importants tels qu'ADP, Ferroviaria, Eiffage, Bouygues, etc., mais aussi des acteurs financiers (CDC, Axa, BNP Paribas, Macquarie, etc.). Cela a d'ailleurs conduit l'Association pour le Maintien de la Concurrence sur les Réseaux et Infrastructures (AMCRI) à saisir pour avis l'Autorité de la concurrence, car elle s'inquiète du fait que la privatisation des sociétés aéroportuaires puisse affaiblir la concurrence si les concessionnaires sont également des entreprises du bâtiment et travaux publics.

- ***Quelles évolutions en cours ? De nouvelles perspectives avec la loi NOTRe***

La loi clarifiant l'organisation territoriale de la République (NOTRe) a rouvert une possibilité pérenne de transférer, au cas par cas et sur la base du volontariat, les aéroports pour lesquels il est plus approprié de conférer la compétence à des collectivités territoriales.

Les aéroports à vocation nationale resteront exclus du processus de décentralisation. Il s'agit notamment des aéroports gérés par ADP, des principaux aéroports régionaux et de leurs satellites indissociables, des aéroports principaux des départements d'outremer qui représentent un intérêt stratégique pour la desserte de ces territoires et des aéroports nécessaires aux missions de l'Etat.

Le transfert des aérodromes ne figurant pas sur cette liste est de droit dès lors qu'une collectivité territoriale intéressée ou un groupement de collectivités territoriales intéressées en fera la demande. Ce transfert, qui portera sur la propriété, l'aménagement et l'exploitation, se fera à titre gratuit pour le bénéficiaire et ne donnera lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe ou contribution.

Par ailleurs, afin d'éviter que l'Etat se retrouve concessionnaire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, le processus de décentralisation ne pourra aboutir tant que l'Etat sera présent au capital de la société aéroportuaire.

Ce processus de décentralisation est donc d'une ampleur beaucoup plus limitée que la décentralisation opérée en 2004-2007. Il doit être compris comme un complément à celle-ci dans un souci de cohérence et de bonne administration visant à rapprocher les enjeux territoriaux de l'échelon de décision le mieux à même de les porter.

## **B- La compétitivité du transport aérien mise à mal**

En Europe, l'ouverture à la concurrence, à la fin des années 1990, a conduit à des évolutions similaires à celles observées aux Etats-Unis : de nombreuses compagnies de taille moyenne ont fait faillite, plusieurs compagnies low cost dont deux grandes ont émergé et, à la suite de fusions et acquisitions, il ne reste actuellement que trois grands groupes (Air France-KLM, Lufthansa, IAG), héritiers des compagnies historiques nationales et qui sont devenus des acteurs internationaux majeurs.

Mais ces compagnies doivent faire face à la concurrence nouvelle d'une part des low cost sur le marché intra-européen, d'autre part des compagnies du Golfe et de l'Asie sur le long-courrier. Elles sont en outre confrontées à une situation financière difficile et leur succès, voire leur survie, est conditionné à la réussite de plans de transformation destinés à adapter leurs coûts et leur stratégie aux réalités du marché.

Comme l'a démontré précédemment le rapport « Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans » (Juillet 2013, Croq, Vieillard, Abraham) rédigé par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, nous verrons dans la dernière partie de ce travail consacrée à l'analyse prospective qu'on ne peut exclure la disparition d'une ou de plusieurs des compagnies historiques européennes majeures dont Air France. Bien que celles-ci soient les premières à avoir leur avenir en main, les pouvoirs publics,

les Etats membres tout autant que la Commission européenne, ont un rôle important à jouer dans les évolutions de l'industrie du transport aérien pour favoriser la concurrence intra-européenne et préserver l'attractivité des territoires européens ainsi que le devenir des compagnies européennes dans la concurrence mondiale.

- ***Quelles conséquences de la libéralisation du ciel européen intervenue en 1992 sur les compagnies aériennes « historiques »? Montée en puissance des compagnies low cost et des compagnies du Golfe et affaiblissement des compagnies nationales***

Autrefois, les compagnies aériennes nationales utilisaient des avions de petite capacité pour transporter les passagers soit entre les aéroports régionaux directement reliés entre eux, soit entre ces aéroports régionaux et la grande plate-forme nationale, habituellement désignée par son terme anglais : hub. Les vols internationaux ne partaient en principe que du hub, à destination d'un autre hub, situé dans l'État de destination. Dans ce schéma, la concurrence entre compagnies se limitait aux liaisons de hub à hub.

Depuis que les transports aériens au sein de l'Union européenne ont été juridiquement libéralisés en 1992, certaines compagnies, préexistantes ou créées depuis lors ont développé une offre complémentaire à celle des grands opérateurs nationaux : des liaisons supplémentaires entre petits aéroports des États membres, souvent en franchissant les frontières nationales. L'innovation consistait à se rendre directement d'un pays à l'autre sans changement à un hub. S'ajoute le charme séduisant de tarifs défiant toute concurrence. Le succès fut donc au rendez-vous. En apparence, les compagnies historiques n'ont été que très marginalement touchées, car leur trafic propre s'est quasiment maintenu. En revanche, leur part dans le trafic total au sein de l'Union européenne s'est réduite comme une peau de chagrin, passant des deux tiers en 1992 à quelque 42 % vingt ans plus tard. En réalité, la comparaison de ces deux chiffres sous-estime l'ampleur des dommages car, parmi les compagnies historiques, seule British Airways est véritablement prospère, deux autres grandes compagnies traversent de sérieuses difficultés, cependant que plusieurs autres ont perdu leur autonomie.

Les compagnies traditionnelles, notamment, ont pu se sentir solidement en place. Pour la plupart, elles payent au prix fort cette erreur d'appréciation, au pire en disparaissant, dans la plupart des cas en passant des accords subis, parfois en animant l'actualité par des conflits sociaux plus ou moins médiatisés, très rarement par l'exemple d'une adaptation pleinement réussie. À l'inverse, les nouveaux venus se sont engouffrés dans ce qui paraissait un marché de niche, mais qui s'est révélé un formidable tremplin : la vente à bas prix de vols court ou moyen-courriers, pour des voyages dits « *de point à*

*point* », c'est-à-dire entre deux aéroports régionaux. Le bouleversement apporté par la révolution du *low cost* s'est traduit par l'augmentation spectaculaire des déplacements en avion. La démocratisation de ce moyen de transport doit incontestablement être mise au crédit de ces nouveaux acteurs, mais au prix d'une recherche d'économies érigée en quête permanente et systématique, non sans excès.

Il est vrai que l'essor des compagnies à bas prix s'est manifesté simultanément à une autre mise en cause du modèle traditionnel, cette fois par des compagnies basées dans le Golfe persique. Progressivement mises en difficulté sur les lignes intérieures, les compagnies historiques de l'Union ont en outre été attaquées sur leur flanc sud-est par trois compagnies basées dans les émirats du Golfe :

*Emirates, Etihad et Qatar Airways*. En effet, les émirats pétroliers du Golfe doivent préparer l'après pétrole. Parmi les moyens de cette reconversion inéluctable, leurs dirigeants ont identifié notamment l'exploitation d'une situation géographique idéale entre l'Europe et l'Asie. D'où la création de *hubs* dans le désert, avec des prestations de qualité, desservis par des vols à des tarifs compétitifs et comportant une escale près des centres commerciaux fort bien achalandés. Bénéficiant de la force de frappe financière procurée par la vente d'hydrocarbures, ces projets ont connu un succès que rien n'est venu démentir au cours des dix dernières années, à tel point que les transporteurs européens sont presque totalement exclus des destinations asiatiques ou de l'océan Pacifique desservies par les compagnies du Golfe.

- ***Une régulation européenne indispensable contre la concurrence déloyale***

Le thème de la régulation européenne recouvre en fait deux problématiques : la nécessité d'une action commune, à l'échelle de l'Union, parce que l'échelon de l'État ne suffit pas ; la nécessité désormais impérieuse de faire véritablement respecter les dispositions adoptées pour combattre la concurrence déloyale.

Il est nécessaire de ne pas s'en remettre au seul niveau des États membres. Dans le monde actuel, chaque État membre est trop petit pour conduire une véritable négociation dans le domaine aéronautique. En revanche, lorsque les 28 États membres parlent d'une seule voix, ils peuvent obtenir quelque chose. Encore leur faut-il définir une position véritablement commune.

Adopté il y a onze ans, le règlement de l'Union européenne n° 868/2004 du 21 avril 2004 était censé protéger les compagnies européennes de transport aérien contre les subventions et pratiques déloyales qui leur porteraient préjudice.

Mais ce texte antidumping aux intentions excellentes reposait sur un dispositif aux objectifs prudents et pusillanimes dans ses moyens. Ainsi, seules pouvaient être contestées des subventions spécifiques à des entreprises ou des industries relevant de l'autorité qui accorde la subvention... Encore fallait-il que le plaignant démontre l'existence d'un préjudice, en s'appuyant sur des éléments de preuve positifs permettant de mettre en évidence des subventions qui causent un préjudice. Les mesures que la Commission européenne serait alors susceptible d'adopter ne devraient dépasser ni le niveau des subventions mises en évidence par le plaignant ni l'incidence du différentiel tarifaire.

En d'autres termes, échapperaient à toute action des subventions qui apporteraient une parfaite santé financière à une compagnie déficitaire, extérieure à l'Union européenne. Loin d'être anecdotique, ce point justifie les développements consacrés infra au nécessaire assainissement des prises de participation. Outre cette mansuétude posée par principe, le principal point faible de ce règlement tient à la fourniture de preuves préalablement à toute investigation de la Commission : comment démontrer que tel ou tel concurrent basé dans un État tiers y perçoit une aide faussant la concurrence ?

Il n'est donc pas surprenant que le droit de l'Union n'ait guère combattu en pratique de concurrence déloyale pratiquée par un fournisseur de transport aérien de pays non membre.

**RECOMMANDATION:** *Réviser le règlement défailant de l'Union européenne de 2004 censé protéger les compagnies européennes de transport aérien contre les subventions et pratiques déloyales qui leur porteraient préjudice*

- *Le dumping social dans l'aviation civile, un effet négatif de la libéralisation du ciel*

Un arrêt rendu le 4 décembre 2014 par la Cour de justice de l'Union européenne souligne que des prestataires de services présentés comme des travailleurs indépendants peuvent se trouver dans une situation comparable à celle de travailleurs salariés, une situation que la juridiction au fond peut et doit vérifier. Fort logiquement, le Comité demande que l'Union européenne adopte une définition commune du « *travailleur salarié* » et du « *travailleur indépendant* ».

Le sujet est d'importance pour la loyauté de la concurrence entre compagnies traditionnelles et compagnies low cost au sein de l'Union européenne. Traiter ce thème

ouvre également un difficile chantier juridique, car la notion cardinale de « base d'affectation » est parfois d'application délicate, singulièrement lorsque les membres d'équipage sont réputés « travailleurs indépendants ». Il convient donc d'introduire en droit de l'Union « des règles spécifiques pour les travailleurs très mobiles ».

À juste titre, le Comité économique et social européen appuie l'action des partenaires sociaux, puisqu'il mentionne explicitement la déclaration conjointe adoptée le 5 juin 2014 par le groupe de travail sur le personnel navigant, pour dénoncer « les évolutions récentes qui menacent gravement le modèle social européen, l'emploi et la concurrence équitable sur le marché de l'aviation » et propose des changements concrets de législation.

Faisant suite à la déclaration du 5 juin 2014, la déclaration conjointe des mêmes partenaires en date du 13 février 2015 demande que soient lancées « des discussions sur un cadre au secteur de l'aviation en vue d'établir des conditions de concurrence équitable au niveau mondial ».

Le groupe de travail souscrit à l'approche et aux analyses rappelées ci-dessus. Ses membres estiment que la Convention du travail maritime

- adoptée à Genève le 7 février 2006 dans le cadre de l'Organisation internationale du travail et entrée en vigueur le 20 août 2013 - fournit une référence intellectuellement intéressante, puisque son objectif consiste à promouvoir « des conditions de travail et de vie décentes » pour des personnes dont le travail est avant tout caractérisé par la mobilité. En outre, bien que les conditions atypiques d'emploi mises en cause relèvent principalement de l'Union européenne, des opérateurs basés hors de l'Union peuvent également porter haut le drapeau de la créativité en ce domaine. Ainsi, la compagnie Norwegian Air International a créé une filiale établie en Irlande afin d'embaucher du personnel de cabine et du personnel navigant domicilié en Thaïlande, avec des contrats de travail singapouriens afin de relier les États-Unis depuis Londres ! La Commission européenne n'y a pas vu malice, elle qui a déploré le refus opposé par les États-Unis, pourtant fondé sur l'article 17 bis de l'accord Ciel ouvert qui protège les normes sociales existantes.

Le groupe de travail souhaite que tout opérateur de transports aériens voulant opérer au départ d'États membres, soit tenu de respecter les règles d'emploi, de rémunération et de protection sociale en vigueur sur le territoire de l'Union européenne.

**RECOMMANDATION** : *Sur le volet social, mettre fin aux pratiques de dumping social et fiscal (compagnies low cost) et sécuriser le droit du travail*

- ***La stratégie de la Commission européenne pour les transports aériens (fin 2015), une première réponse face à l'action des compagnies low cost et des compagnies du Golfe***

Certes, il a fallu quelques années pour que l'action des compagnies low cost et celle des transporteurs aériens basés dans le Golfe élimine certains opérateurs nationaux, mette fin à l'indépendance d'autres opérateurs historiques et fasse apparaître certaines des majors européennes survivantes comme de futures victimes, aujourd'hui en sursis. Certes, l'accélération de l'histoire des transports aériens n'a pas encore placé les échéances décisives à l'horizon de quelques mois. Néanmoins, il n'y a plus de temps à perdre pour élaborer une stratégie gagnante de l'Union européenne, afin que celle-ci conserve la maîtrise de ces liaisons aériennes avec le reste du monde, une fonction stratégique entre toutes à l'ère de la mondialisation.

La présentation de sa stratégie pour les transports aériens a fourni l'occasion à la Commission européenne et aux États membres de prendre enfin à bras-le-corps un thème dont l'importance va très au-delà d'une variation marginale des prix acquittés par les voyageurs. Introduire les transports aériens dans les compétences de l'OMC ne présenterait que des avantages, mais il n'y a là aucun préalable pouvant servir de prétexte à la simple prorogation des orientations actuelles.

Simultanément, chaque État membre pourra infléchir tel ou tel aspect de sa politique - par exemple la facturation ou non des missions régaliennes exercées sur les plates-formes aéroportuaires.

Il appartient bien sûr aux compagnies aériennes concernées d'agir concrètement pour adapter leur offre et leur mode de fonctionnement à un monde qui a déjà subi d'immenses transformations au cours principalement de la dernière décennie, et qui va sans doute connaître au cours des dix prochaines années de nouvelles évolutions dont le plein effet se manifesterait un peu plus tard : les transporteurs aériens qui comptent encore devront se positionner sans tarder dans la bonne direction.

Le défi est donc double pour les compagnies qui font la « une » de l'actualité non pour leurs performances mais pour les conflits sociaux à répétition qui scandent leur vie depuis quelques années : elles devront simultanément assainir la situation courante et engager l'adaptation aux transports de demain.

## C- Transport aérien et développement durable. L'échec de la réponse aux préoccupations environnementales

Depuis plus de vingt ans, on a assisté à l'échec criant de la politique environnementale. Les ministres successifs de l'Ecologie et des Transports ont mis en œuvre des mesures inefficaces pour maîtriser l'augmentation des nuisances aériennes. Quant aux études épidémiologiques promises au milieu des années 2000 pour évaluer l'impact sanitaire du transport aérien, on reste toujours dans l'attente de leurs résultats.

Pourtant, il est urgent d'agir car depuis plusieurs années les nuisances aéroportuaires ne cessent de se développer dans notre pays. Des centaines de milliers de personnes vivent au quotidien, jour et nuit, des nuisances de toute nature qui ont des répercussions sur leur santé et leur cadre de vie.

- *L'absence de prise en compte des externalités environnementales du transport aérien. L'exemple de l'exonération fiscale du kérosène*

L'aviation est, de tous les modes de transport, le plus émetteur de gaz à effet de serre. Par passager et par kilomètre parcouru, ce mode de transport est trois fois plus nocif pour le climat que la voiture. Un aller-retour Londres-New-York génère à peu près autant d'émissions de gaz à effet de serre qu'une personne pour se chauffer pendant un an.

Depuis 1990, les émissions de ce secteur au sein de l'Union européenne ont augmenté de 110%, au regard notamment du coût de plus en plus faible de ce mode de transport.

L'aviation contribue au changement climatique de plusieurs manières : par les émissions de CO<sub>2</sub> ; par celles d'oxyde d'azote (Nox), qui ont des effets indirects sur le climat car elles produisent de l'ozone qui est un gaz à effet de serre ; par la vapeur d'eau produite par les avions et qui entraîne la formation de traînées de condensation qui ont tendance à réchauffer la surface de la terre.

Actuellement, la contribution de l'aviation aux émissions globales de gaz à effet de serre de l'Union européenne est estimée à 3%. Mais cet impact est de 2 à 4 fois plus important si l'on prend en compte l'ensemble des paramètres précités (cf. rapport spécial du GIEC de 1999). Si rien n'est fait, les émissions de ce secteur doivent doubler, voire tripler d'ici à 2050, réduisant à néant toute chance de limiter le réchauffement de la planète bien en deçà de 2°C d'ici la fin du siècle.

Pourtant, malgré sa contribution importante au changement climatique, ce secteur bénéficie encore d'un statut privilégié. Il n'est pas couvert par le Protocole de Kyoto qui a renvoyé à l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI) le soin de réglementer les émissions en provenance des vols internationaux. Mais aucun accord n'a pu être trouvé depuis 1997. Face à cette inertie, l'Union européenne a décidé d'inclure le secteur aérien au sein de son marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Cette mesure, en vigueur depuis 2012, a provoqué une levée de boucliers de la part de très nombreux pays et compagnies aériennes. Pourtant, d'après les estimations de la Commission européenne, cette inclusion ne permettra que de compenser une année d'augmentation des émissions du secteur. Il s'agit donc d'un premier pas, qui doit sans plus attendre être suivi par l'adoption d'autres mesures, en premier lieu, la suppression des avantages fiscaux dont bénéficie actuellement ce secteur.

Dans les années 40, et pour faciliter l'essor de ce mode de transport, une série d'accords bilatéraux relatifs aux services aériens a été signée. Parmi les clauses de ces accords figure l'exemption de toute taxe pour le carburant d'aviation destiné aux vols internationaux. Au niveau national il en va de même, le carburant utilisé pour l'aviation est totalement exonéré de taxe intérieure sur la consommation mais aussi de TVA. Ainsi le kérosène est le seul carburant d'origine fossile dont la consommation ne supporte aucune taxe.

Par ailleurs, les billets pour les vols internationaux (et intra-européens) sont soumis à un taux de TVA à 0%. Cette situation trouve son origine dans une dérogation négociée en 1977 au sein d'une directive et qui ne devait s'appliquer que de manière provisoire. Pire qu'une exemption de TVA, un taux à 0% signifie que les compagnies peuvent réclamer le remboursement de la TVA pour leurs achats de biens et de services destinés à leur activité alors qu'elles ne l'ont pas payé pour les billets. Au niveau de l'Union européenne, ce taux de TVA à 0% représente un manque à gagner d'environ 10 milliards d'euros par an. Les billets nationaux sont quant à eux soumis à un taux réduit de TVA de 7%.

Ces avantages privilégient, par rapport aux autres modes de transport, le transport aérien aussi bien fret que passagers, pourtant le plus émetteur d'entre tous. Le taux zéro de TVA pour les billets d'avion internationaux et intra-européens a pour effet de diminuer de 15 à 20% le prix des billets. Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales d'avril 2011 estime que l'exonération de taxe intérieure sur la consommation pour le carburant utilisé dans l'aviation a pour effet de réduire de 12% le prix des billets. Ces derniers sont pourtant principalement achetés par des catégories sociales dont le revenu est au-dessus de la moyenne. Cet avantage est donc non seulement négatif pour l'environnement mais également inéquitable d'un point de vue social puisqu'il bénéficie en priorité aux catégories les plus aisées.

Les multiples privilèges fiscaux concédés au secteur aérien sont en totale contradiction avec les engagements que la France a pris en matière de lutte contre les changements climatiques, que ce soit au niveau international, européen ou national. Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la France s'est engagée à réduire de 20% les émissions du secteur des transports d'ici à 2020 afin de les ramener à leur niveau de 1990.

Les associations de riverains demandent la suppression de l'exonération de taxe sur l'énergie pour le kérosène : une taxation du kérosène, outre les bénéfices en termes de réduction des émissions, permettrait de générer des sommes importantes, ce qui se justifie particulièrement dans le contexte actuel de déficit public. Au total, l'exonération de la Taxe Intérieure sur la Consommation des produits énergétiques (TICPE) pour l'aviation représente un manque à gagner pour l'Etat de 3,5 milliards d'euros/an pour les vols au départ et à l'arrivée du territoire français (1,3 milliards d'euros pour les vols intérieurs). Au sein de l'Union européenne, seul les Pays-Bas ont instauré une taxe sur le kérosène utilisé pour les vols domestiques. D'un point de vue légal, l'instauration d'une taxe sur le kérosène est autorisée pour chaque Etat membre sur son propre territoire mais aussi pour les vols à l'intérieur du territoire européen. La Convention de Chicago ne l'interdit pas et les nombreux accords bilatéraux ne concernent que les vols internationaux. Ainsi, la directive sur la taxation de l'énergie 2003/96/CE souligne la faisabilité d'instaurer, sous couvert de l'accord des Etats membres, une taxation du kérosène pour les vols intra européens. Une taxe sur le kérosène peut par ailleurs être instaurée par un accord bilatéral entre la France et d'autres Etats membres de l'Union européenne, sans passer par la révision de la directive sur la taxation de l'énergie.

Les associations demandent également la suppression de l'exonération de TVA pour le carburant utilisé dans l'aviation au niveau national ainsi qu'une taxation au taux normal de TVA pour les billets d'avion pour les trajets nationaux.

- *La nécessaire refonte du dispositif d'aide aux riverains et de la Taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)*

Une réforme de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), fondée sur le principe pollueur-payeur et à laquelle sont assujetties les compagnies aériennes, est aujourd'hui nécessaire. Elle a permis d'apporter une première réponse à la prise en compte des nuisances sonores causées par le trafic aérien. Si elle a permis d'offrir dans le passé aux dispositifs d'aide à l'insonorisation des logements des ressources relativement importantes, elle a aussi démontré ses limites, les recettes dégagées ne suffisant plus dans certaines régions et les files d'attente de demandes d'aide à l'insonorisation s'allongeant. A titre d'exemple, ce sont plus de 3 300 demandes qui étaient enregistrées fin 2015 en Ile-de-

France autour de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly. Différentes modifications ont posé problème, en particulier le plafonnement de la taxe instauré depuis 2014 et la planification de l'aide qui vient remettre en question le principe de réparation inscrit dans la loi Bruit de 1992.

Cette logique de plafonnement de cette taxe affectée crée de l'incompréhension. Afin de favoriser la compétitivité des compagnies aériennes, on remet en question le principe pollueur-payeur en plafonnant une taxe qui représente un faible coût au regard de ceux liés à la sécurité et à la sûreté aérienne. Ce n'est donc pas à un nouveau replâtrage qu'il faut procéder, mais engager une refonte totale du dispositif pour adopter des mesures innovantes.

Il s'agit de sortir la TNSA du système de plafonnement actuel. Celui-ci manque de pertinence et la DGAC fait observer cette année un dépassement du plafond d'1,5 million d'euros, somme qui sera reversée au budget général de l'Etat. Le plafond de la TNSA étant révisé à la baisse chaque année (-2%) dans le cadre de la loi de finances, on peut penser que celui-ci sera dépassé de manière importante dans les années à venir.

La TNSA n'est plus efficiente et il convient de la remplacer par une nouvelle fiscalité, fondée sur le principe pollueur-payeur et permettant un rééquilibrage dans le financement du dispositif d'aide aux riverains qui passe par un élargissement des contributeurs aux gestionnaires d'aéroports (ex : Paris Aéroports en Ile-de-France et les sociétés aéroportuaires pour les grands aéroports régionaux).

- *Limitation des vols de nuit, question la plus sensible*

Face à l'absence de volonté des opérateurs de réduire leurs vols de nuit, c'est-à-dire sur la période 22h00-06h00, il revient au politique de prévoir une limitation de ce trafic conduisant à une réelle réduction des nuisances. C'est le point le plus sensible pour les populations riveraines car l'impact sanitaire lié au trafic de nuit est aujourd'hui démontré.

En ce sens, il s'agit notamment de mettre en place, sur la période 00h00-05h00 dite « cœur de nuit », de nouvelles restrictions opérationnelles avec la suppression des vols commerciaux. Par ailleurs, il faut supprimer, sur la période 22h00-06h00, les avions qui émettent au sol des émissions supérieures à 70 dB(A). C'est une recommandation de l'ACNUSA non suivie d'effets. Pourtant cette réalité concerne les communes situées dans le périmètre immédiat de l'aéroport et pour lesquelles il faut trouver des réponses tout comme la mise en place de la descente continue est une mesure adaptée pour les communes survolées qui sont plus éloignées de l'aéroport.

Ces mesures de restrictions opérationnelles du trafic de nuit doivent être mises en œuvre dans un délai de cinq ans.

<b>2e PARTIE</b>	<b>FACE AU NOUVEAU PAYSAGE AEROPORTUAIRE FRANÇAIS, LA NECESSITE D'UN RETOUR DE L'ETAT-STRATEGE ET REGULATEUR</b>
----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>I</b>	<b>La définition d'un schéma aéroportuaire national</b>
----------	---------------------------------------------------------

L'élaboration d'un schéma aéroportuaire national fixant les orientations de l'Etat doit être une priorité. L'Etat régulateur doit désormais jouer son rôle et mettre fin à ces mécanismes nés de la libéralisation du ciel dans les années 90 et qui conduiront à terme au crash du transport aérien français.

S'il existe un schéma pour les infrastructures de transport, institué par la loi Grenelle 1 sur l'environnement, il ne prend pas en compte les particularités du transport aérien. Alors que certaines petites plateformes aéroportuaires dans les régions, sous-exploitées et bénéficiant d'une bonne acceptabilité sociale

pourraient être développées, d'autres sont saturées et font l'objet de rejet par les riverains.

Les composantes de ce schéma aéroportuaire national sont les suivantes : l'adaptation de l'offre à la demande de transport aérien ; la concurrence équilibrée et loyale entre les compagnies aériennes ; l'équilibre nécessaire entre les intérêts des aéroports et ceux des compagnies aériennes ; la conciliation entre compétitivité et environnement ; l'invention d'un nouveau mode de gouvernance spécifique au territoire aéroportuaire avec la création de la communauté aéroportuaire ; la promotion d'un actionnariat public majoritaire au sein des sociétés aéroportuaires gestionnaires des grands aéroports régionaux privatisés (pacte d'actionnaires).

#### **A- L'adaptation de l'offre à la demande de transport aérien**

##### *- Planifier les capacités aéroportuaires pour anticiper la saturation*

Quelle adéquation faut-il rechercher entre la demande de transport aérien en France sur le long terme et la réponse en terme de capacité aéroportuaire pour accueillir tous les passagers, les tonnes de fret, les transports sans oublier tous les intervenants de la chaîne de traitement des clients du transport aérien ?

Quant à la question sur la stratégie de l'Etat, un responsable de la DGAC a dit un jour lors d'un colloque organisé par l'association Ville et Aéroport qu'elle était « intimement liée au maintien de la plus forte harmonie possible entre tous les acteurs directement concernés ». Cette tâche est rendue très difficile vue la forte caractéristique d'un secteur qui fait travailler ensemble différents acteurs, qui défend respectivement des intérêts contradictoires. Les choses sont ainsi particulièrement complexes d'autant que tout développement aéroportuaire important nécessite plusieurs décennies entre la maturation de l'idée de départ et la mise en service.

Face à la croissance du trafic, Eurocontrol table selon des études prévisionnelles que 12% de la demande de trafic ne pourra être satisfaite en 2035 à capacités aéroportuaires identiques. Cela représente environ 2 millions de vols pour un peu plus de 200 millions de passagers. En terme de PIB, c'est également considérable.

Sur ce constat, deux options sont alors possibles : soit on crée de la capacité aéroportuaire supplémentaire donc on crée des aéroports. On voit que cette option est compliquée en France avec l'exemple de Notre-Dame-des-Landes et

ailleurs en Europe ; soit on optimise les aéroports existants, option qui a aussi ses limites.

Même si un certain nombre d'incertitudes subsistent sur l'horizon de saturation il y a un besoin de planification du développement des capacités aéroportuaires. Des analyses tendent à fixer cet horizon à 2035 avec diverses conséquences résultant de la saturation. On peut citer notamment le rapport d'Eurocontrol sur lequel nous reviendrons dans la dernière partie, mais également l'étude de l'ACI-Europe en la matière ou bien encore les travaux du Conseil économique et social européen sur les capacités aéroportuaires dans l'Union européenne.

La capacité physique de tout aéroport est conditionnée par le nombre de mouvements pouvant être traité par les pistes, et ce en fonction des modalités de contrôle aérien d'une part, et la capacité physique des aérogares d'autre part. C'est une problématique complexe car elle mêle à la fois des tendances de long terme liées au taux de croissance du trafic, aux évolutions technologiques des aéronefs, aux modalités retenues pour la navigation aérienne (le « Ciel unique européen » et son volet technologique SESAR).

Cette planification mêle par ailleurs des considérations de plus court terme comme le niveau des nuisances sonores, tolérable pour un aéroport donné et l'efficacité de capacité existantes.

Enfin, l'évolution du prix du carburant, si elle s'inscrit dans la durée, est un facteur de perturbation de l'offre et de la demande. C'est un élément qui contribue à l'incertitude des études et des chiffrages qui peuvent être réalisés en matière de prévision de trafic et de saturation des aéroports.

La disparité des prévisions de trafic est notable. Elle reflète les stratégies et les intérêts divergents des acteurs. Les différences entre les prévisions tiennent à des approches méthodologiques différentes et à une évaluation divergente de l'évolution du trafic intercontinental. Au total, lorsqu'il y a l'élaboration de contrats de régulation économique (CRE), qu'on évoque s'agissant d'Aéroports de Paris, les prévisions des différentes parties peuvent varier.

Dans ce contexte d'incertitude, la question de la saturation des installations, notamment d'ADP à Roissy est posée. Il semble que pour l'aérien cette vision de long terme que nous souhaitons la plus partagée possible fait encore défaut.

Sur ce point, il s'agit donc de clarifier les différents choix face aux perspectives de saturation des aéroports. Il s'agirait de dégager à partir des études menées en la matière un plan prospectif fondé sur des hypothèses réalistes de trafic pour les grands aéroports dit « acnés ». Il en découlerait un programme d'action qui serait adapté aux besoins ainsi évalués.

Notre analyse s'oppose ainsi à celle développée par la DGAC qui considère qu'à la faveur d'une croissance de l'emport moyen se poursuivant au rythme actuel, le nombre de mouvements d'avions pourrait continuer à décroître tout en assurant une croissance du nombre de passagers. Partant de l'hypothèse d'un infléchissement de la hausse de l'emport moyen, la prévision de la DGAC est une poursuite de la croissance du trafic de passagers à un rythme d'environ 2,6% en France et une hausse plus faible du nombre de mouvements d'environ 1,4%. D'après la DGAC, cette augmentation du nombre de mouvements d'avions devrait pouvoir s'exprimer avec le paysage aéroportuaire que nous connaissons, constitué des aéroports acinusés et complété par l'aéroport Notre-Dame-des-Landes appelé à remplacer celui de Nantes-Atlantique mais dont on voit bien aujourd'hui que l'issue demeure toujours incertaine.

Quant au débat « trop ou trop peu de capacité ? » il existe aujourd'hui deux camps : celui de la surcapacité et celui du manque de capacité. Pourtant force est de constater qu'il n'y a pas assez de capacité là où il y a une demande en Europe.

**RECOMMANDATION :** *Elaborer un schéma aéroportuaire national fondé sur des hypothèses de trafic pour les grands aéroports français et en déduire un programme d'actions adapté entre l'offre et la demande aéroportuaire ; Clarifier au sein du schéma aéroportuaire national les différents choix face aux perspectives de saturation des aéroports (planification des capacités aéroportuaires) synonymes de « crash » du transport aérien français ; Déterminer à travers une analyse prospective les scénarios de développement aéroportuaire conduisant au « crash » et celui qui permettrait de l'éviter*

- *Mettre en place un nouvel aménagement aéroportuaire du territoire : repenser le maillage aéroportuaire et favoriser les synergies entre aéroports notamment par le développement de l'intermodalité air-rail*

Il est question de la difficile optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française. Là aussi l'Etat manque de vision et de stratégie. La configuration du tissu aéroportuaire français est le fruit de l'histoire, parfois d'impératifs militaires anciens mais aussi de l'évolution du rôle des collectivités locales dans le domaine aéroportuaire et la volonté des élus locaux de désenclaver des territoires parfois isolés. Ces facteurs ont été prépondérants dans l'édification progressive de l'infrastructure aéroportuaire française. C'est ce qui explique aujourd'hui l'existence d'un maillage fin du territoire en plateformes aéroportuaires. Il suffit de regarder la carte des aéroports français. On constate que les plateformes se sont développées souvent de façon autonome les unes aux autres au gré de dynamiques locales souvent plus concurrentes que complémentaires.

Dans le contexte des mutations du transport aérien que nous vivons aujourd'hui, une reconfiguration qui améliorerait sensiblement la rationalité et l'efficacité du système aéroportuaire apparaît nécessaire. A cet égard, les réformes de 2004 et 2005 peuvent ouvrir des voies nouvelles comme des alliances entre gestionnaires d'aéroports. La concrétisation de ces perspectives reste à confirmer.

L'enjeu pour l'Etat redevenu stratège est de répondre à la cohérence du maillage aéroportuaire et aux défauts de synergie résultant de la faible concertation entre gestionnaires, la dispersion de l'offre aéroportuaire, le maintien en activité de plateformes à très faible pratique, ainsi que l'hésitation des acteurs locaux aux moyens limités. Ne peut-on pas en la matière inventer de nouvelles dynamiques ?

Tel est précisément l'objet d'une mission du Conseil supérieur de l'aviation civile qui vient tout récemment de rendre public son rapport à l'occasion d'un colloque. Celle-ci a le mérite de pointer les déséquilibres existants entre les petits aéroports régionaux, trop proches, trop nombreux et trop coûteux face aux 15 grands aéroports. S'ils accueillent plus de 90% du trafic métropolitain, ces derniers ne représentent qu'une infime partie du maillage aéroportuaire français. Derrière eux, de Pau à Chambéry en passant par Limoges ou Rennes, on trouve une petite vingtaine de plateformes dont la fréquentation s'échelonne entre 200 000 et 600 000 passagers annuels. Puis encore une grosse quarantaine qui n'en accueille parfois qu'un petit millier. Cette densité est une exception européenne. Par comparaison, le Royaume-Uni n'en compte qu'une soixantaine, l'Allemagne une trentaine. Cette densité d'aéroports qui fait la particularité de la France apparaît aujourd'hui comme un luxe inutile. En ces temps de disette budgétaire, les réponses sont d'autant plus difficiles à trouver que, contrairement aux grandes plateformes régionales, qui attirent de plus en plus d'opérateurs privés car avec des investissements déjà réalisés et une croissance du trafic assurée sur le long terme, ce sont de vraies machines à cash, ces petits aéroports de proximité ne rapportent pas d'argent. Dans un rapport publié en 2008 la Cour des comptes estimait déjà leur seuil de rentabilité à 800 000 passagers par an. Un cap que seuls nos quinze grands aéroports franchissent. Dans la quasi-totalité des cas, les autres ne dégagent pas un autofinancement positif en l'absence de subventions d'exploitation. En déficit chronique, ils ne survivent que grâce à des aides extérieures : péréquation pratiquée sur certaines taxes et redevances, subventions versées par l'Etat pour soutenir l'existence de certaines liaisons utiles à l'aménagement du territoire, ... Ce que la mission présidée par Philippe Caradec du Conseil Général à l'Egalité des Territoires (CGET) montre bien est la réelle difficulté rencontrée par les collectivités locales car depuis 2004, l'Etat leur a rétrocédé la propriété des aéroports de proximité. Or, il n'a pas eu le courage d'en rationaliser auparavant le maillage très dense. Gardant pour lui les

seuls aéroports rentables, il a laissé régions, départements, agglomérations, communes, et aujourd'hui les nouvelles métropoles assurer la survie de ces équipements.

Les défenseurs des aéroports de proximité ou de désenclavement comme s'attache à les catégoriser la mission Caradec mettent en avant leur impact économique, le soutien au tissu économique local. Publié en mars 2016, un rapport du Ministère de l'Ecologie évoque des retombées directes et indirectes de 3,1 milliards d'euros et près de 8 000 emplois directs générés par les aéroports de moins de 700 000 passagers. Toutefois, les retombées sont généralement beaucoup plus modestes que ce qu'indiquent ces études ad hoc.

Les collectivités locales, qui doivent composer avec la contraction régulière de leurs budgets, ont désormais des marges de manœuvre réduites d'autant plus qu'elles font face à celle de leurs partenaires traditionnels. Quand elles ne les arrêtent pas totalement, comme à Limoges, Vatry ou Bergerac, les CCI revoient leur contribution à la baisse. L'Etat, lui aussi, se désengage, supprimant certains services (contrôle aux frontières, contrôle aérien, etc.).

Enfin, il faut ajouter un nouvel acteur : Bruxelles. En février 2014, la Commission européenne a adopté de nouvelles « lignes directrices » concernant les aéroports de moins de 700 000 passagers. Tout en reconnaissant que certaines aides publiques peuvent être utiles, elle leur laisse dix ans pour apprendre à se passer de la plupart d'entre elles et à voler de leurs propres ailes. Contraint et forcé, le tissu aéroportuaire français va devoir de réinventer. Sans cela, ils ne seront pas plus d'une vingtaine à pouvoir respecter les règles de rentabilité de la Commission.

Comment redéfinir le système aéroportuaire national et parisien ? Quels trafics à redéployer afin de développer des synergies qui font défaut entre plateformes parisiennes et plateformes de province ? C'est sur ce point crucial que l'on attendait la mission Caradec qui a manqué d'audace et s'est concentrée sur une notion à la mode : celle de « compétitivité » du secteur. Elle a d'ailleurs formulé des recommandations reprenant celles du rapport Le Roux (novembre 2014) et allant dans le sens des intérêts des transporteurs aériens (coût de touchée trop élevé, révision à la baisse des taxes et redevances, retour à la caisse unique pour ADP, etc.). Il faut pourtant voir plus loin et penser de nouvelles stratégies au niveau régional (meilleure coopération entre « petits » et grands, abandon du trafic commercial pour l'aviation d'affaires, fermeture de certains aéroports) et national (entre les grands aéroports régionaux et les aéroports parisiens). Il s'agit également de penser la complémentarité entre Paris-CDG et Paris-Orly et anticiper la saturation de certains aéroports. Il faut identifier ceux qui auront des réserves de capacité à l'horizon 2035 et envisager par ailleurs des compléments d'infrastructures en intégrant le pilier social et environnemental, ce que n'a pas assez fait le travail du Conseil supérieur de l'aviation civile. En ce qui concerne

les aéroports régionaux et locaux, l'Etat doit impérativement formaliser une stratégie de développement des aéroports décentralisés et des infrastructures associées en recherchant des synergies d'exploitation entre plateformes de province géographiquement proches. Il y a en région des aéroports concurrents à moins de 50 km et on ne peut pas dire que ce soit le meilleur emploi des fonds publics.

Quant au fret, des réponses sont à trouver après la tentative inaboutie de rationalisation des infrastructures du fret aérien. Force est de constater le relatif échec d'aéroports spécialisés dans le fret (Vatry, Châteauroux). En parallèle se développe le fret traité par les aéroports généralistes (ex. du fret express avec la compagnie FedEx qui a installé son hub européen à Paris-CDG).

**RECOMMANDATION :** *Utiliser plus efficacement les infrastructures aéroportuaires existantes par des synergies entre aéroports (définition de réseaux aéroportuaires entre Paris et la Province et à l'échelle du grand Bassin Parisien) ; Formaliser une stratégie de développement des aéroports décentralisés et des infrastructures associées, en recherchant des synergies d'exploitation entre plates-formes de province géographiquement proches ; idem à l'échelle du grand Bassin Parisien entre les aéroports parisiens Paris-CDG, Paris-Orly et les aéroports secondaires (Vatry, Châteauroux, Beauvais) ; Décider la création de compléments d'infrastructure afin de répondre à la saturation des capacités des aéroports existants à l'horizon 2035 ; Définir un nouvel aménagement aéroportuaire du territoire en recherchant la cohérence du maillage aéroportuaire actuel constitué d'un grand nombre de petits aéroports*

Il y a lieu de noter, en outre, les modestes résultats de l'intermodalité entre les réseaux aériens et ferrés. On sait l'avantage des LGV sur les trajets aériens courts. Au fil des années, cela a affecté un certain nombre de liaisons aériennes (ex. : Strasbourg). On peut constater les lents progrès en matière de structure intermodales intégrées aux aéroports. Le défaut de connexion au réseau ferré ou la mauvaise qualité des liaisons au centre-ville sont souvent des points faibles des aéroports. Dès lors, la valorisation des synergies liées à l'intermodalité est au cœur de la stratégie que l'Etat doit encore définir. Les trois principales gares intermodales sont les gares TGV de Paris CDG, Lyon-Saint-Exupéry et Marseille-Provence. Le trafic intermodal représente encore une faible part des passagers aériens, mais croît rapidement : le nombre de passagers utilisant l'intermodalité air-rail a été multiplié par 1,5 à Paris CDG entre 2011 et 2014, et par 2,7 à Lyon Saint Exupéry. L'intermodalité avec le rail doit permettre des gains importants en termes de capacité en transformant la concurrence entre le train et l'avion par une complémentarité entre ces deux modes pour des connexions entre métropoles qui sont assurées par des TGV. Il s'agit de favoriser la substitution modale dans une perspective d'aménagement du territoire. Il n'est

plus pensable que certaines liaisons aériennes soient maintenues sur des destinations où il existe de facto une alternative ferroviaire à grande vitesse compétitive. On pourrait ainsi opérer un transfert de capacité vers des axes où n'existe pas de service ferroviaire à grande vitesse. Il faut réexaminer les projets d'investissement dans une logique d'intermodalité en mettant en cohérence les acteurs du transport ferroviaire et aérien. On a le sentiment qu'à cet égard le dialogue est parfois difficile, que la coordination est insuffisante.

**RECOMMANDATION:** *Réexaminer les projets d'investissements dans une logique d'intermodalité, en mettant en cohérence les acteurs des transports ferroviaires et aériens*

**B- Favoriser une concurrence plus équilibrée et loyale entre les compagnies aériennes (contrôle des pratiques commerciales, des droits de trafic)**

La compétitivité des compagnies aériennes européennes comme Air France est extrêmement mise à mal aujourd'hui d'une part par les compagnies low cost et d'autre part par les compagnies du Golfe et asiatiques. C'est l'une des conséquences de la libéralisation du ciel. Le titre d'un rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective présidé par Claude Abraham (juillet 2013) est éloquent : « Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? ». Ce rapport montre bien que la redistribution des cartes entre compagnies aériennes a débuté aux Etats-Unis avec la déréglementation lancée par l'administration Carter en 1978. Elle s'est étendue à l'Europe. Aujourd'hui, de nouveaux acteurs émergent, venant de zones géographiques en pleine croissance. L'histoire montre que les plus grandes compagnies peuvent disparaître faute de s'être adaptées à un nouveau contexte économique mondial. Le transport aérien s'est démocratisé mais cela change les termes de la concurrence : le moyen-courrier devient souvent low cost et le long-courrier est un marché que les compagnies aériennes d'Asie et du Golfe veulent conquérir par des offres commerciales agressives et de qualité en prenant appui sur un positionnement géographique avantageux. Plusieurs de nos voisins ont vu leur compagnie nationale perdre son autonomie, voire disparaître. Trois pays, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont réussi jusqu'à présent à conserver leur compagnie historique. Chacune d'entre elles s'est renforcée et a construit une alliance avec des partenaires du monde entier. Mais leurs difficultés financières sont réelles.

Sans être le seul facteur d'évolution, les politiques publiques auront un impact incontestable sur leur avenir. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat n'est pas de faire obstacle à la concurrence en vue de protéger les compagnies aériennes

existantes. Mais il est d'assurer autant que possible que les conditions de cette concurrence sont équitables, tant à l'intérieur de l'espace européen qu'entre compagnies européennes et non européennes.

Emirates (Dubai), Qatar Airways et Etihad (Emirats Arabes Unis) : pourquoi ces trois compagnies du Golfe font peur à Air France-KLM comme à toutes les compagnies aériennes occidentales ? Elles sont apparues il y a une vingtaine d'années, fruit d'une volonté de ces pays d'anticiper la fin de la rente pétrolière. Depuis l'aéroport de Dubai est passé du 30<sup>e</sup> au 1<sup>er</sup> rang mondial, et Emirates est devenue la compagnie la plus rentable à l'international. Les compagnies du Golfe ont en effet bénéficié de plus de 40 milliards de dollars de subventions, accuse une étude réalisée par des compagnies américaines. Le patron d'American Airlines a ainsi déclaré : « Nous sommes en concurrence avec des Etats, pas de compagnies aériennes ».

Le problème est que les Etats sont ambivalents face aux ambitions du Golfe. Une fois de plus l'Etat est schizophrène : il convoite les investissements de ces pays, de l'autre il craint pour sa compagnie nationale. En mars 2015, la France et l'Allemagne ont demandé à l'Union européenne d'agir contre la « concurrence déloyale » du Golfe. Mais la France et l'Allemagne se réjouissent quand ces mêmes compagnies achètent des Airbus. La contradiction a atteint un sommet lorsque le Président de la République en personne a promis de nouveaux droits de trafic vers Lyon et Nice à Qatar Airways, juste au moment où le Qatar achetait 24 Rafale.

« Est-ce que nous allons vers la mort du pavillon français ? ». Voici la question posée à Jean-Marc Janaillac, Pdg d'Air France-KLM lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 30 novembre 2016. Cette phrase souligne l'inquiétude des élus face à la situation délicate de la compagnie. Malgré un retour aux résultats positifs, Air France demeure la compagnie aérienne la moins rentable d'Europe. Son résultat opérationnel est inférieur de moitié à celui de Lufthansa, ne représente qu'un tiers de celui de British Airways et seulement un quart de Delta.

La concurrence déloyale se traduit par un environnement fiscal et économique particulièrement généreux pour les compagnies du Golfe. Le coût de touchée pour un Boeing 777 est de 14 600 euros à Paris CDG contre 3 500 euros à Dubai.

Quant aux redevances et autres taxes, si on appliquait le taux de redevance pratiqué aux Pays-Bas, les dépenses d'Air France seraient allégées de 350 millions d'euros, dont 150 millions au titre de la redevance aéroportuaire et 48 millions rien que sur la taxe sûreté. Si le constat est partagé, l'inaction latente de

l'Etat questionne. Pourquoi un tel immobilisme ? L'Etat n'arrive pas à choisir entre un soutien aux compagnies aériennes françaises et les devises rapportées par les taxes.

Autre conséquence de cette concurrence acharnée : le moins disant social des compagnies aériennes. Celles-ci pratiquent la réduction des coûts. Comment ? Par l'automatisation, le développement de la sous-traitance, de l'intérim, des contrats à temps partiel et/ou à durée déterminée, par la délocalisation d'activités, etc. En bas de cet édifice se trouvent les salariés.

Fort de ce constat, comment l'Etat peut-il favoriser une concurrence plus équilibrée et loyale ? Le règlement communautaire est peu adapté. En 2004, l'Union européenne s'est dotée d'un règlement spécifique concernant la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales de la part des pays tiers. En cas de suspicion de subventions ou pratiques tarifaires déloyales au bénéfice de transporteurs aériens non communautaires, ce règlement autorise la Commission à effectuer une enquête, puis éventuellement à prendre des mesures de réparation, de préférence sous forme de taxes imposées au transport aérien concerné. Ce règlement n'a cependant jamais pu être mis en pratique, d'une part car il est limité d'autre part car le manque de transparence financière rend difficile l'établissement de preuves sur les pratiques contestées. Ce texte *antidumping* aux intentions excellentes reposait sur un dispositif aux objectifs prudents et pusillanimes dans ses moyens. Ainsi, seules pouvaient être contestées des subventions spécifiques à des entreprises ou des industries relevant de l'autorité qui accorde la subvention ... Encore fallait-il que le plaignant démontre l'existence d'un préjudice, en s'appuyant sur des éléments de preuve positifs permettant de mettre en évidence des subventions qui causent un préjudice.

Devant la montée en puissance des compagnies du Golfe, les ministres français et allemands chargés des transports ont appelé à un gel de l'attribution de nouveaux droits de trafic avec ces Etats, et à l'ouverture de négociations par la Commission européenne, pour un accord global qui devrait comprendre des clauses de concurrence loyale. L'intervention des Etats du Golfe dans l'activité des compagnies aériennes demande à être expertisée, car ce que les compagnies aériennes concurrencées qualifient de concurrence déloyale peut aussi relever avant tout de modèles étatiques et de régulation différents, et non transposable à l'UE ou aux Etats-Unis. Enfin, la concurrence loyale est abordée dans le cadre de l'OACI, mais les Etats ne sont pas parvenus à en établir les principes fondamentaux.

**RECOMMANDATION** : *Favoriser une concurrence plus équilibrée et loyale*

*entre les compagnies aériennes européennes et les compagnies du Golfe et asiatiques. L'Etat doit assurer la protection des intérêts légitimes des transporteurs aériens français par un contrôle strict des pratiques commerciales et des droits de trafic*

- **Veiller à l'équilibre nécessaire entre les intérêts des aéroports et ceux des compagnies aériennes**

Depuis ces dernières années, le fossé s'est creusé entre les intérêts des aéroports et ceux des compagnies aériennes. C'est l'un des facteurs important qui pourrait expliquer à terme le « crash du transport aérien français » comme le titre de ce rapport l'indique. En effet, les relations entre compagnies aériennes et aéroports sont déséquilibrées au détriment des premières. Comme l'observais déjà en 2014 le rapport du groupe de travail présidé par Bruno Le Roux sur la compétitivité du transport aérien : « Dans la chaîne de valeur du transport aérien, exploitants d'aéroports et transporteurs sont les deux maillons essentiels. Force est de constater que les rentabilités des deux activités diffèrent considérablement. » Le constat est avéré, mais la situation diffère du tout au tout selon que l'on considère un hub (ex : Paris-CDG) ou un petit aéroport régional.

On le voit très nettement sur les aéroports parisiens où Aéroports de Paris à une position de quasi-monopole et détermine le niveau des redevances aéroportuaires avec l'Etat dans le cadre d'un contrat de régulation économique. Alors que les compagnies aériennes demandent le gel du niveau des redevances (qui met à mal leur compétitivité) et rappellent que les aéroports parisiens sont les plus chers en Europe et dans le monde, une régulation des taux de ces redevances (redevance d'atterrissage, redevance de stationnement et redevance par passager) est imposée par une autorité de supervision indépendante (ASI), chargée de garantir le caractère non-discriminatoire et impartial des décisions relatives aux redevances. La régulation par l'ASI concerne en France les aéroports ayant un trafic annuel supérieur à 5 millions de passagers (Paris-CDG, Paris-Orly, Nice-Côte-d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry, Bâle-Mulhouse, Marseille-Provence et Bordeaux-Mérignac). Elle fonctionne depuis 2012 par la direction du transport aérien de la DGAC.

Là encore, on trouve un Etat schizophrène car ses intérêts peuvent se trouver en contradiction dans ses missions d'actionnaire du groupe ADP et des aéroports régionaux, d'actionnaire d'Air France, ou de régulateur de l'économie mondiale. Le choix du niveau des redevances aéroportuaires, principale source de revenu des aéroports, cristallise ces différents intérêts. Le renforcement de l'indépendance de l'ASI devient dès lors essentiel. La détermination du périmètre de régulation, celle du coût moyen pondéré du capital, celle du

plafond tarifaire des redevances sont quelques exemples des intérêts contradictoires de l'Etat.

La question du périmètre de régulation fait débat et constitue une pomme de discorde entre ADP et les compagnies aériennes. Différents périmètre de dépenses et de recettes peuvent être pris en compte pour la détermination des redevances aéroportuaires. Aussi, si le dispositif généralement adopté pour les aéroports français est celui dit de la « caisse unique », ADP bénéficie d'un régime d'exception inédit, celui de la « double caisse ». Dans ce système, il y a une caisse « services aéroportuaires » et une caisse « activités non services aéroportuaires ». Le périmètre considéré pour la régulation est limité aux services aéroportuaires. Certes mais l'on sait que la « double caisse » a naturellement tendance à tirer les redevances à la hausse, du fait de la forte rentabilité des activités commerciales, non prise en compte en double-caisse pour fixer les redevances. Le périmètre régulé fait l'objet de vives tensions entre acteurs, les transporteurs aériens demandant un retour à la caisse unique. De l'autre côté, ADP et ses actionnaires veulent continuer à jouir de cette exception. La négociation du CRE 2016-2020 d'ADP illustre les enjeux du périmètre de régulation et la position ambiguë de l'autorité de supervision. ADP a proposé d'augmenter ses redevances aéroportuaires de 1,75% par an en moyenne hors inflation pour financer ses trois milliards d'euros d'investissements entre 2016 et 2020.

D'autres questions opposent exploitants d'aéroports et transporteurs aériens comme le coût moyen pondéré du capital (CMPC). C'est une variable centrale dans l'évaluation des redevances et l'équilibre recherché par le régulateur entre juste rémunération des capitaux et évolution modérée des redevances. L'aéroport propose toujours le CMPC le plus élevé et l'Etat français reçoit des dividendes qui se sont élevés à près de 174 millions d'euros en 2015, dont 157 millions au titre des seuls aéroports parisiens. La Commission Consultative Aéroportuaire à une évaluation dans le bas de la fourchette mais supérieure à celle des compagnies aériennes. Le taux arbitré *in fine* se trouvant à un niveau intermédiaire.

Suite au recours déposé par un syndicat de compagnies aériennes concernant les redevances adoptées par le groupe ADP, le Conseil d'Etat a annulé la désignation du transport aérien de la DGAC en tant qu'ASI, faute de garanties suffisantes de l'indépendance de cette autorité par rapport aux compagnies aériennes et aux gestionnaires d'aéroports. Une nouvelle autorité de supervision, placée auprès du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est mise en place.

A l'autre bout de la chaîne, on a le cas des petits aéroports desservis généralement par une seule compagnie aérienne low cost. Ceux-ci subissent le rapport de force qui penche totalement au profit du transporteur, particulièrement bien placé pour capter une large part des effets externes procurés par la desserte aéroportuaire. Les premières victimes de cette situation sont les collectivités locales qui subventionnent l'aéroport afin que les effets externes stimulent le développement local. Or, la compagnie low cost récupère une fraction maximale du surplus procuré par l'activité aéronautique.

Les voies d'action sont donc identifiées : une régulation plus indépendante et plus efficace afin de mieux équilibrer le rapport de forces instauré entre gestionnaires d'aéroports et compagnies aériennes. (Ex. : ADP/Air France). L'enjeu est de taille : peut-on rester imperturbable face à une évolution qui a déjà fait disparaître plusieurs compagnies historiques des Etats membres, qui a privé de toute autonomie d'autres compagnies, qui provoque aujourd'hui les graves convulsions dans lesquelles se débattent les deux plus grandes compagnies historiques continentales, face à une évolution qui encourage l'évasion fiscale et le dumping social ? L'Etat régulateur doit jouer son rôle pour contrer les effets d'une logique libérale. Il doit conduire une gestion stratégique de la concurrence envers les opérateurs tiers à l'Union, entre gestionnaires et compagnies et pour mettre un terme à des pratiques contraires aux valeurs proclamées par la construction européenne.

**RECOMMANDATION** : *Assurer l'équilibre entre les intérêts propres aux gestionnaires d'aéroports (ADP et sociétés aéroportuaires) et ceux propres aux compagnies aériennes notamment par la régulation de la fiscalité, taxes et redevances (redevance d'atterrissage, redevance de stationnement et redevance par passager) ; fin du régime d'exception et retour à la caisse unique pour ADP dans le cadre d'une révision du CRE 2016-2020 ; renforcement de l'indépendance de l'Autorité de supervision indépendante (ASI)*

- **D Concilier compétitivité et environnement : mesures fiscales, environnementales**

Cette question d'une réconciliation entre le développement aéroportuaire et la qualité de l'environnement reste centrale depuis la déréglementation du secteur aérien. Certains acteurs ont tendance à opposer compétitivité et environnement alors qu'il faut rechercher là aussi de nouveaux équilibres entre les intérêts des professionnels du transport aérien et des populations riveraines.

La fiscalité écologique du transport aérien (Taxe sur les nuisances sonores aériennes) constitue une infime part au regard des dépenses de sûreté et de sécurité. L'Etat va le plus souvent dans le sens du lobby aérien qui a obtenu en 2014 un plafonnement de la TNSA au nom de la compétitivité d'Air France

notamment. Cela se fait au détriment du cadre de vie des riverains qui voient les délais d'attente pour insonoriser leur logement s'allonger (+ de 3 ans en moyenne en région parisienne).

Il faut pourtant comprendre que la capacité à mettre en place des moyens réellement efficaces pour la réduction et le traitement des nuisances environnementales constituera la variable décisive du développement des aéroports les plus importants. Dans ce domaine il s'agit d'aller bien au-delà des quelques mesures figurant au Grenelle de l'Environnement et engageant les acteurs du secteur aérien français sur la réduction des diverses pollutions associées au transport aérien.

Là aussi, si le transport aérien français veut éviter son crash il est impératif que l'Etat fixe les orientations d'un véritable développement durable. L'exigence environnementale est devenue une donnée incontournable. L'issue toujours incertaine d'un nouvel aéroport à Nantes-Notre-Dame-des-Landes le confirme.

Sur le plan fiscal, le transport aérien bénéficie d'un régime plutôt favorable pour ce qui concerne la prise en compte des externalités environnementales. Il est notamment le seul secteur dont le carburant est exonéré de toute taxe au niveau international et, au niveau national, de taxe intérieure sur la consommation mais aussi de TVA, ce qui pose de manière récurrente la question de la fin de cette exonération. Une réelle prise en compte des externalités environnementales tout en maîtrisant les charges du secteur constitue une action importante pour l'Etat.

L'avion reste le seul moyen de transport fonctionnant à l'énergie fossile exempté de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). Au total, cette exonération de la TICPE pour l'aviation représente un manque à gagner pour l'Etat de 3,5 milliards d'euros par an pour les vols au départ et à l'arrivée du territoire national (1,3 milliards d'euros pour les vols intérieurs). Il faudra accompagner cette suppression de l'exonération car elle pourrait aggraver les écarts de compétitivité, avec des possibilités de report de trafic et de stratégies d'éviction.

Par ailleurs, l'urbanisation rapprochée des aéroports a rendu de plus en plus indispensable une action plus radicale de traitement des nuisances sonores aéroportuaires. La réduction des nuisances sonores qui dépend à la fois des aéroports, des constructeurs aériens et des transporteurs n'a qu'un impact limité sur les territoires aéroportuaires. Les gains obtenus par le renouvellement des flottes (compagnies) ou la réduction du bruit à la source (constructeurs) sont annulés par la croissance du trafic et la répétition des émergences sonores au-dessus du tissu urbain entourant l'aéroport.

L'Etat régulateur doit mieux jouer son rôle et déterminer pour chaque aéroport acrusé la capacité environnementale sur la base du nombre de mouvements annuels. Les acteurs du transport aérien posent aujourd'hui devant les élus et les associations de riverains la capacité physique des infrastructures existantes et prônent leur optimisation hors de toute contrainte environnementale. Ce raisonnement conduira inexorablement au crash du secteur si rien n'est fait pour anticiper la saturation environnementale des principales plateformes. L'Etat doit préciser clairement la capacité physique et environnementale de l'aéroport et déterminer en conséquence ses perspectives de développement.

On sait par exemple que la restriction d'exploitation peut être décidée par le gestionnaire de l'aéroport mais elle est plus souvent imposée par l'autorité de tutelle. On peut penser notamment aux vols de nuit qui sont les plus sensibles. Alors que les arrêtés d'exploitation sur l'aéroport Paris-Orly interdisent notamment tout mouvement d'aéronef entre 23h15 et 06h15, les restrictions d'exploitation de Paris-CDG mettent l'accent sur la décroissance du nombre des mouvements sur le cœur de nuit entre 00h00 et 05h00, ce qui a conduit à un phénomène de report du trafic sur les plages 22h00-00h00 et 05h00-06h00 devenues saturées (problème de ponctualité des vols). Aéroports et compagnies mettent en avant un plafonnement des nuisances sonores globales reposant sur un indicateur représentatif de l'énergie sonore dit « IGMP ». Celui-ci est contesté par les élus et les associations de riverains qui ne comprennent pas pourquoi les restrictions d'exploitation s'imposant aux aéroports Paris-CDG et Paris-Orly continuent d'être fondées sur des critères différents. On peut légitimement dire que l'évolution de la réglementation n'est pas allée dans le sens de la simplification. Cela a engendré le déséquilibre du système aéroportuaire parisien. Si le double plafonnement (créneaux/couvre-feu) sur Paris-Orly ne doit pas être remis en cause, la définition d'un plafonnement de l'activité passagers et fret de Paris-CDG doit s'imposer. En effet, le modèle économique du hub va à moyen terme trouver sa limite. On ne pourra plus concentrer toujours plus de trafic sur les six « rendez-vous » du hub. Cela posera un problème de sécurité aérienne. Le contrôle aérien a d'ailleurs indiqué au groupe d'études les limites opérationnelles de Paris-CDG en mouvements d'avions par heure. Le chiffre de 125-130 mouvements traités par heure constitue un seuil et il s'agit là aussi d'anticiper cette situation sauf à considérer la fin du hub et une gestion du trafic lissée sur 24 heures.

La compétitivité des entreprises de transport aérien ne peut plus être envisagée sans prendre en compte les impacts négatifs sur l'environnement. Jusqu'à présent l'Etat participe à cette opposition entre compétitivité et environnement puisqu'il a décidé de plafonner la TNSA dans le cadre des lois de finances. Un rapport du CGEDD estimait le nombre de logements restants à insonoriser à près de 80 000, dont 87% des besoins pour les aéroports parisiens (environ 69 000

logements), 6,5% à Toulouse (5 000 logements) et 6,5% sur les autres aéroports, alors même que les aéroports parisiens ne percevraient que 76% de la TNSA. Selon les prévisions de recettes pour 2016, 1,4 millions d'euros devait être reversé au budget général de l'Etat. Sans l'action des parlementaires et l'obtention du relèvement du plafond de TNSA à 55 millions d'euros par an dans le cadre du Projet de loi de finances rectificative pour 2016, la situation des riverains éligibles au dispositif d'aide à l'insonorisation financé par la TNSA aurait empiré. S'agissant d'une taxe affectée appliquant le principe « pollueur-payeur », on peut s'interroger sur son plafonnement et sur l'utilisation de son excédent à des fins étrangères à son objet. C'est l'exemple de deux politiques qui se trouvent en concurrence avec des objectifs différents et il revient à l'Etat d'assurer le juste équilibre.

Une réforme du dispositif d'aide à l'insonorisation semble nécessaire. Au-delà, l'Etat doit prendre des arrêtés d'exploitation sur les principaux aéroports français fixant leur capacité physique et environnementale et les perspectives de développement. Dans cette vision et cette stratégie, un aéroport ne peut plus se développer de façon optimisée hors de toute contrainte environnementale. La gestion à saturation des aéroports existants défendue par la technostructure elle-même soumise à la pression du lobby aérien est alors proscrite. Cela conduit à l'invention d'une nouvelle gouvernance du territoire aéroportuaire : la communauté aéroportuaire.

**RECOMMANDATION** : *Sur le volet environnemental, réformer la TNSA et le dispositif d'aide aux riverains ; limiter les vols de nuit notamment à Paris-CDG ; mettre en place des mesures de restrictions opérationnelles fondées sur le nombre de mouvements annuels et définir pour chaque aéroport acnulé sa capacité environnementale*

### **C- Inventer un nouveau mode de gouvernance spécifique au territoire aéroportuaire : la communauté aéroportuaire**

Ce doit être l'une des pièces maîtresses du schéma aéroportuaire national dont l'une des missions est de prévenir le risque de crash et rétablir l'équilibre dans la chaîne d'acteurs du transport aérien français.

La gouvernance du territoire aéroportuaire est l'un des axes essentiels permettant de régler les situations conflictuelles entre acteurs (Aéroports/Compagnies et Aéroports-Compagnies/Collectivités locales – Associations de riverains) et d'arbitrer au sein d'intérêts souvent contradictoires. En ce sens, il y a la nécessité d'offrir une réelle place aux communautés aéroportuaires dans le cadre à la fois de la réparation mais aussi de la

compensation des nuisances aéroportuaires aux communes situées sur le territoire d'un aéroport. Des actions d'acteurs privés (gestionnaire d'aéroport, compagnies aériennes, entreprises du secteur aérien directement en prise avec l'aéroport) sont aujourd'hui en place sans que cela soit structuré et piloté pour une meilleure efficacité dans l'intérêt des riverains. L'information, l'accès aux aides spécifiques doivent pouvoir être regroupées pour une meilleure lisibilité des actions portées tant par les acteurs publics que privés. Ce regroupement est aujourd'hui nécessaire pour éviter une dispersion de moyens mais également pour canaliser le dialogue et assurer ainsi la communication qui parfois peut manquer ou être diluée.

On a vu que les grands aéroports français sont aujourd'hui confrontés à une concurrence si ce n'est mondiale, en tout cas européenne. L'économie locale dépend souvent de leur capacité à s'adapter à cette concurrence et à conserver au moins leur part de marché, et à se développer. Les communautés aéroportuaires doivent pouvoir assurer l'interface avec les riverains qui souffrent des conséquences de cette activité tout en bénéficiant peu des retombées économiques et fiscales qu'ils pourraient en attendre. Pour cela elles doivent avoir une réelle capacité décisionnelle et apporter, en tant que structure unique de la rationalisation et de la simplification dans les rapports entre l'aéroport, les élus et les riverains.

La loi du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires reste à ce jour la seule tentative de création d'un nouveau mode de gouvernance territorial. D'après la loi, la communauté aéroportuaire est un établissement public ayant pour objet de permettre la concertation entre riverains, usagers, entreprises et collectivités locales. Comme le prévoit son article 2, elles sont notamment « chargées de soutenir les actions territoriales et les projets permettant de favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale, l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs, et l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets ». A cette fin, différentes conditions dans le choix du périmètre, dans le financement et dans les relations avec les structures de concertation existantes doivent être remplies, ce qui n'a pas été fait lors du vote de la loi qui s'inscrivait dans un contexte pré-électoral (élections régionales). La proposition de loi portée par le sénateur Legrand et tirée des conclusions d'un rapport commandé par le gouvernement Raffarin en 2003 a été vidée de sa substance financière. En effet, ce rapport qui a inspiré la loi de 2004 prévoyait l'institution d'un Fonds d'Investissement et de Services de la Communauté Aéroportuaire (FISCA) et des ressources pérennes. Or, la loi n'a pas prévu dans son article 5 les ressources suffisantes pour assurer le bon fonctionnement de la communauté aéroportuaire puisqu'elles reposent pour l'essentiel sur les contributions volontaires des

acteurs (entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire, gestionnaires d'aéroport, collectivités territoriales ou leurs groupements). Cela a conduit à la réticence des acteurs et notamment des régions appelées à les présider. La loi est donc restée lettre morte du fait de ses insuffisances et aucune communauté aéroportuaire n'a été créée depuis pour les aéroports acrusés.

Suite au vote de cette loi, le paysage aéroportuaire français a été profondément modifié. Le second temps de la réforme a concerné Aéroports de Paris qui à la suite de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports est devenue une société anonyme. Cette même loi a créé les sociétés aéroportuaires destinées à établir le cadre de gestion des grands aéroports régionaux. S'ils associent les chambres de commerce et d'industrie, les opérateurs privés et les collectivités, les conseils de surveillance de ces sociétés s'occupent plutôt de gestion et de développement aéroportuaire et n'ont pas les compétences prévues par l'article 7 de la loi de 2004 et qui font la nécessité et la spécificité de la communauté aéroportuaire : l'environnement, l'urbanisme, les transports, l'emploi et l'information. Depuis ces réformes, ce sont ces sujets majeurs qui intéressent les territoires aéroportuaires et qui sont restés sans réponse.

C'est pourquoi, entre la gouvernance métropolitaine (ex : Grand Paris) et la gouvernance de proximité (Intercommunalité), une gouvernance opérationnelle et de projet doit voir le jour. Il existe d'ailleurs à son égard non seulement un accueil globalement favorable, mais aussi un fort sentiment d'attente de la part de multiples acteurs. Par exemple, les élus des collectivités locales y voient le moyen de réinvestir un espace dont ils ont longtemps été écartés, alors même que l'aménagement du territoire et le développement économique autour des plates-formes aéroportuaires les concernent au premier chef. De fait pendant très longtemps les aéroports ont constitué des entités a-territoriales n'obéissant qu'à une logique strictement réduite au développement de l'activité aéroportuaire. La communauté aéroportuaire serait un lieu de gouvernance qui permettrait d'apporter des réponses concrètes aux interrelations entre l'aéroport et son territoire et sur la base de moyens définis et partagés. Institutionnalisés, ce nouvel espace de concertation pourrait reprendre et mettre en cohérence les initiatives existantes d'une part (CCE, CCAR, Comités de pôle PDU, Gip Emploi, Assises, etc.), et instituer de nouveaux instruments dans le but de rendre attractif les territoires aéroportuaires, de lutter contre les nuisances aériennes et d'améliorer l'acceptabilité sociale de l'infrastructure aéroportuaire. Selon une approche globale, cette nouvelle gouvernance territoriale permettrait de construire une représentation la plus partagée possible des enjeux et des contraintes du développement aéroportuaire et bâtir les compromis indispensables.

Du fait de la concentration du trafic aérien en Ile-de-France, il faut évidemment tenir compte des différences d'échelles et donc des différences de gouvernance

entre Paris et la Province. Ainsi, chaque communauté aéroportuaire créée serait spécifique d'un aéroport en considérant son stade de développement et les problèmes particuliers qui en découlent. En Province, tous les acteurs participent déjà assez largement dans les sociétés aéroportuaires à des décisions, des délibérations même si celles-ci portent avant tout sur la gestion et le développement de l'aéroport. En Ile de France, la gouvernance territoriale n'a pas ou peu connue d'évolution. Il y a eu d'un côté les Assises du pôle d'Orly portées par les deux conseils généraux du Val de Marne et de l'Essonne et qui aujourd'hui constitue une démarche relativement consensuelle, intéressante et constructive avec la constitution d'un conseil de pôle. Pour Roissy, la charte de développement durable voulue par l'ancien Président de la République est restée introuvable et les propositions du rapport Dermagne n'ont pas été suivies d'effets outre la mise en place d'Assises du grand Roissy sans résultat concluant. Il y avait notamment la proposition de créer une « communauté de territoires » sur le même modèle que celui de la communauté aéroportuaire. Enfin, si la desserte interne (métro automatique) et la desserte maritime (Le Havre) du Grand Paris ont été mises en avant, aucun élément de réponse n'a été apporté sur la desserte aérienne.

Treize années après l'échec de la loi du 23 février 2004 restée virtuelle, la nécessité et la spécificité de ce nouvel outil de gouvernance territoriale est toujours d'actualité. Il peut permettre de trouver des réponses aux oppositions entre acteurs et permettra d'apporter des réponses et des programmes de financement portés par les acteurs publics et privés. Ceux-ci doivent faire l'objet d'un renforcement et d'une pérennisation. Etat, métropoles, région, départements, EPCI, communes, gestionnaires d'aéroports (ADP sur Paris, Sociétés aéroportuaires en province), entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire, associations et syndicats doivent être représentés au conseil d'administration de la communauté aéroportuaire. Une évolution législative est nécessaire pour renforcer l'organisation, les compétences et les moyens propres de cette nouvelle gouvernance territoriale (cf. Rapport « Communautés aéroportuaires, rapprochement PEB/PGS et critère d'antériorité, Jean-Pierre Blazy, mai 2016).

Elle aurait pour mission de concerter et de financer des projets d'intérêt local structurant visant à une meilleure intégration entre l'activité aéroportuaire et induite par celle-ci, et le développement du territoire (projets économiques, sociaux, environnementaux et culturels). Dans ce contexte, l'Etat a un rôle majeur à jouer, dans le respect des compétences des collectivités territoriales et de la libre initiative des acteurs privés, en faveur d'un développement équilibré et durable des aéroports acrusés. Les enjeux sont clairement identifiés : garantir la libre expression des parties prenantes, protéger la qualité de vie des populations riveraines, favoriser l'émergence d'une vision stratégique partagée

par tous les acteurs, assurer la cohérence dans le temps et dans l'espace des actions de la communauté aéroportuaire sur le territoire.

**RECOMMANDATION** : *Créer autour des principaux aéroports acnusés les communautés aéroportuaires, nouveau mode spécifique de gouvernance des territoires aéroportuaires*

- **D Favoriser un actionnariat public majoritaire au sein des sociétés aéroportuaires gestionnaires des grands aéroports régionaux privatisés (pacte d'actionnaires)**

Afin d'éviter le crash du transport aérien français il faut porter un œil attentif aux privatisations des grands aéroports régionaux tels que Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry et Nice-Côte-d'Azur. Il faut notamment veiller au maintien d'un actionnariat public majoritaire au sein des sociétés aéroportuaires à travers un pacte d'actionnaires. Les collectivités locales concernées et la CCI doivent être liées par un pacte d'actionnaires et il est essentiel que les aéroports privatisés continuent à être contrôlé par la puissance publique.

L'aéroport constitue en effet un outil vital pour la dynamique économique régionale et il joue un véritable rôle de service public pour le transport des personnes et des biens de plusieurs régions. Le développement de ses activités ne peut se concevoir que dans une approche globale du territoire, avec toujours à l'esprit la prise en compte des conséquences environnementales de la croissance du trafic.

L'inquiétude est grande lorsque l'on voit l'échec de la concertation avec les élus locaux dans le cadre des privatisations des aéroports de Lyon et Nice. A Lyon, les collectivités locales (Région, Département) se sont opposées à la privatisation (sauf Métropole de Lyon) au motif de la légalité de la procédure. Les élus de l'Isère et de l'Ain ont été exclus alors que leurs territoires sont impactés par l'aéroport. Les conséquences de ces privatisations sur le développement des plateformes sont tout aussi inquiétantes : doublement du trafic aérien et création d'un hub de fret pour le sud de l'Europe à Lyon. Vinci ne s'occupera pas du volet social et environnemental.

A Toulouse-Blagnac, on a assisté en 2016 à un nouveau round judiciaire lié à des divergences de vues entre les acteurs publics et les nouveaux actionnaires chinois sur le sort que compte réserver Casil Europe au pactole de 67 millions d'euros né de la gestion publique précédente. Les nouveaux actionnaires, détenteurs de 49,9% des parts de la société depuis la vente de ses parts par l'Etat, souhaitent en puiser une bonne partie pour la distribuer en dividendes.

Une volonté qui n'a pas été du goût de l'ensemble des actionnaires publics qui comptent plutôt la réserver à des investissements futurs.

L'Etat doit qui cède ses parts à des opérateurs privés doit prendre toute la mesure du danger de la privatisation de ces grands aéroports régionaux que sont Lyon, Nice ou Toulouse représente actuellement face aux intérêts environnementaux et sanitaires des territoires concernés. Face à ce danger, il faut de réelles garanties pour que les intérêts économiques privés et étrangers des futurs actionnaires ne s'imposent pas au détriment de la qualité de vie des riverains. Cela passe par des contrats d'engagement négociés et signés par l'ensemble des parties prenantes notamment sur le volet environnemental, sanitaire et social.

**RECOMMANDATION** : *Au niveau des grands aéroports régionaux privatisés tels que Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry et Nice-Côte-d'Azur, mettre en œuvre des pactes d'actionnaires afin de garantir un actionnariat à majorité publique*

<b>II</b>	<b>Analyse prospective du transport aérien à l'horizon 2035. Quels scénarios de développement ? Quel choix à faire pour éviter le crash du transport aérien français ?</b>
-----------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Entre l'optimisation des aéroports existants hors de toute contrainte environnementale estimée excessive par rapport à la logique économique (thèse libérale) et le refus de toute augmentation de la demande du transport aérien qui s'oppose à la création d'un complément d'infrastructure et prône le développement du train (thèse écologiste), il convient de rechercher le meilleur compromis possible entre les différentes exigences : économique,

environnementale et sécuritaire. Plusieurs scénarios de développement existent et il appartient au politique de décider.

- **A) Les hypothèses de croissance du trafic aérien (Etude Eurocontrol)**

Il faut tout d'abord considérer les prévisions de trafic en France et en Europe à l'horizon 2035. On peut s'appuyer sur le travail sérieux d'Eurocontrol qui s'occupe de la gestion des flux de trafic aérien en Europe et dispose ainsi d'une vision globale européenne sur ceux-ci. Eurocontrol est également le principal contributeur du grand projet de recherche et développement SESAR qui vise à déployer une infrastructure de contrôle aérien complètement nouvelle en Europe.

Le groupe d'études a pu auditionner M. Philippe Merlo, Directeur gestion du trafic aérien chez Eurocontrol suite à l'étude prospective menée en 2013 « Challenges of Growth ». Celle-ci estime qu'il y aura 14,4 millions de vols en 2035, soit deux fois plus qu'en 2012. C'est beaucoup, mais moins que ce que prévoyait l'organisation en 2008. Une révision à la baisse provoquée par la crise économique en Europe. De nombreux projets d'extension d'aéroport ont été abandonnés ou revus à la baisse. Elle compte sur une croissance des capacités aéroportuaires de 17% d'ici 2035, alors que sa précédente étude tablait sur une hausse de 38% pour 2030. Ainsi, le nombre d'installations saturées devrait grimper. C'est 1,9 million de vols qui ne pourraient alors être assurés par manque de place.

Où en est-on aujourd'hui sur les prévisions de saturation du système aéroportuaire en Europe et en France ? Si l'on n'a pas retrouvé le pic de trafic de 2007-2008 la reprise s'est confirmée. En 2014, on a eu 1% de croissance du trafic et en 2015 plus de 2%.

Eurocontrol a retenu trois hypothèses pour le futur : une hypothèse basse à 1,5% en moyenne par an, une hypothèse haute à 2,1% par an et une hypothèse médian, qui paraît la plus raisonnable et qui est utilisée pour les prévisions de long terme, de 1,8% de croissance par an.

Comment se répartit cette croissance en Europe ? Elle sera concentrée essentiellement dans la partie Est de l'Europe. D'abord parce qu'il y a un effet de rattrapage de ces pays au niveau de l'activité économique et du transport aérien. Ensuite, sur le plan conjoncturel du fait des difficultés qui ont eu lieu en Ukraine. La seule route qui existe encore l'Europe et l'Asie du sud passe au-dessus de la Turquie, de la Bulgarie. Tous ces pays connaissent une très forte

croissance du fait d'un détournement du trafic. La croissance se fait donc plutôt à l'Est de l'Europe.

D'après l'étude Eurocontrol qui ne souffre aucune contestation parmi les acteurs institutionnels, on estime qu'en 2035 le trafic européen devrait croître de 50%. C'est quasiment l'application mécanique du taux de croissance médian de 1,8% par an. Au sein d'Eurocontrol on connaît les capacités de tous les volumes de contrôle, de tous les aéroports. En appliquant cette croissance, on est capable de déterminer à quel moment la saturation va apparaître. Un des résultats intéressants de cette simulation est que le prochain goulet d'étranglement de cette croissance apparaîtra au niveau des aéroports. En 2035, on estime que 12% de la demande, c'est-à-dire environ 2 millions de vols sur 14 millions ne pourront pas être effectués du fait de la saturation atteinte sur les aéroports.

La capacité aéroportuaire est un point critique susceptible de limiter la croissance du trafic et l'ambition affichée des acteurs du transport aérien (gestionnaires d'aéroports, compagnies aériennes, contrôle aérien, entreprises du secteur, etc.) est de permettre d'augmenter cette capacité aéroportuaire à infrastructure constante. Telle est justement la priorité pour le programme SESAR. Mais de quelle capacité parle-t-on ? De la capacité aéroportuaire opérationnelle définie comme le « débit horaire maximal d'aéronefs qui peut être écoulé par le système de piste(s) au cours d'une période de pointe, en considérant ses pratiques d'utilisation, compte-tenu d'un retard des vols acceptables pour les opérateurs ». Un tel raisonnement rejoint le scénario que nous décrivons plus loin d'une gestion à saturation de l'infrastructure existante hors de toute contrainte environnementale et qui conduira au « crash du transport aérien ».

Il s'agirait au contraire de prendre en compte la capacité environnementale qui est définie comme « le débit maximal de trafic que l'aéroport est en mesure d'accepter, en prenant en compte l'ensemble des éléments de la chaîne aéroportuaire –espace aérien terminal, système de piste(s), voies de circulation, aire de stationnement, aérogare, accès routier et ferroviaire -, ainsi que certaines contraintes extérieures (notamment environnementales) ». Un rééquilibrage du système aéroportuaire national (Paris->Province) est alors souhaitable et il s'agira de définir les réserves de capacités des aéroports de province ainsi que les plateformes intermodales dédiées au trafic de fret.

Il s'agit donc d'anticiper la demande de transport aérien à l'horizon 2035 (14 millions de vols) et de considérer que le taux d'emport moyen des avions atteindra un seuil. A partir de là, le nombre de mouvements (atterrissage ou décollage) est appelé à augmenter et l'on sait que la capacité de la navigation aérienne à traiter un volume accru de mouvements ne semble pas pouvoir être

repoussé sans limites. C'est ce que les représentants du Syndicat national des Contrôleurs du Transport Aérien (SNCTA) ont confirmé auprès du groupe d'études notamment sur le cas de Paris-CDG. Le modèle économique du hub constitue déjà une contrainte en terme de capacité (concentration du trafic répartie sur six plages horaires). Dès lors, selon le premier scénario, faudra-t-il envisager la fin du hub de Paris-CDG ?

La notion de sécurité aérienne est posée et SESAR pourrait constituer un danger lorsque l'on propose de nouvelles techniques de navigation telle que la Performance Based Navigation. On peut resserrer les trajectoires d'approche et on peut mettre trois avions là où auparavant on ne pouvait en mettre que deux. Mais de l'aveu d'Eurocontrol, même avec l'effet combiné de toutes ces techniques de navigation, on estime qu'on ne dépassera pas 10 à 15% d'augmentation de la capacité des aéroports saturés. Sur un terrain comme Londres (1 piste) on approche parfois de 45 arrivées par heure, c'est-à-dire de limite de sécurité très forte. On pourra peut-être gagner quelques avions par heure mais pas tellement plus.

- **A) Le débat sur la capacité aéroportuaire : trop ou trop peu de capacité ?**

Il n'y a pas assez de capacité là où il y a une demande. Donc à terme, il y aura une demande insatisfaite et le « crash » arrivera. Il y a, en plus de la demande insatisfaite, un problème de saturation des aéroports. Il existe des « Hot spots » en France et en Europe, c'est-à-dire des aéroports qui produisent des retards. Ceux-ci ont un effet sur le réseau aéroportuaire et ces retards sont transférés d'un aéroport à un autre. En 2035 nous sommes censés avoir selon l'étude Eurocontrol plus de 20 aéroports congestionnés. Il y en avait, selon les critères de définition de la congestion par Eurocontrol, seulement 3 à l'été 2012.

En réalité, les aéroports européens sont des aéroports coordonnés. La capacité y est insuffisante et on ne s'en rend pas compte. Plus de cent aéroports européens sont coordonnés au niveau 3 en été. Les pistes sont saturées. Quand un aéroport est coordonné, cela veut dire qu'il est saturé pendant la période de coordination. L'étude Eurocontrol se base sur une capacité utilisée à 80% pendant plus de trois heures par jour pour estimer ce qu'est la saturation.

Naturellement, si l'on pose la capacité environnementale d'un aéroport alors on atteindra la saturation (sous-capacité) bien avant 2035. Il faut voir les effets pervers générés par cette coordination de niveau 3. On pourrait se dire qu'il y a une sorte de consensus pour ne pas créer de capacités aéroportuaires

supplémentaires. Oui mais nous l'avons montré SESAR créera 10% de capacité au mieux en plus. Et 10% selon l'hypothèse median de croissance du trafic d'1,8% par an, cela signifie qu'on déplace le problème au mieux de 4 à 5 ans. Passé ce délai, les lois de la physique imposent des séparations minimales entre les avions. Il ne faut pas attendre que les espacements entre avions atteignent les minima autorisés pour rééquilibrer le système aéroportuaire national et décider la création de compléments d'infrastructures.

La solution viendra de ce retour de l'Etat-stratège qui développera une politique aéroportuaire cohérente sur l'ensemble du territoire (un nouvel aménagement aéroportuaire du territoire). Evidemment c'est un travail fin et plus complexe que de développer une politique du TGV ou de la route. Les exemples de Londres, de Nantes-No ou du 3<sup>ème</sup> aéroport parisien montrent ce qu'il ne faut pas faire car plus le pouvoir exécutif traîne dans la prise de décision plus les choses se compliquent.

Il y a donc un défi de la capacité aéroportuaire là où il y aura manque de capacité. Que faire ? C'est précisément la question qui renvoie à l'Etat-stratège et régulateur. Comment faire face à la demande insatisfaite au-delà de la création d'un nouvel aéroport, d'extensions d'aéroports existants (nouvelles pistes) ? Il faut privilégier l'intermodalité air-rail, inventer de nouvelles synergies plus équilibrées entre aéroports régionaux et entre aéroports régionaux et parisiens, etc.

- ***B) Les deux principaux scénarios de développement aéroportuaire***
- ***C) Le scénario qui conduit au « crash » du transport aérien français : une gestion à saturation des aéroports existants hors de toute contrainte environnementale***

Ce scénario est encouragé par la technostructure et les différents acteurs du transport aérien notamment les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes. Ceux-ci misent sur l'augmentation du taux d'emport moyen des avions qui permet une stagnation voire une régression du nombre de mouvements opérés et augmente le nombre de passagers transportés. Selon ce scénario « au fil de l'air » les aéroports existants doivent être optimisés au regard de leur capacité opérationnelle hors de toute contrainte environnementale. Il n'y aurait donc pas besoin de vision stratégique sur le développement des infrastructures dans les 20 ans qui viennent. Les réserves de capacité des aéroports parisiens et de province seraient suffisantes. En même temps, la Direction générale de l'aviation civile prévoit 600 000 mouvements supplémentaires sur les aéroports parisiens à l'horizon 2030-2035. Si l'on pousse le raisonnement plus loin, cela veut dire que pour absorber ce trafic on

sature la capacité opérationnelle de Paris-CDG (130 mouvements/heure = 750 000 mouvements annuels) et l'on fait sauter le plafond actuel des 200 000 mouvements à Paris-Orly pour atteindre celui des 350 000 mouvements. Avec ce scénario, la saturation des capacités des aéroports parisiens serait atteinte sans aucune anticipation pour définir l'avenir. Quant à la saturation environnementale, elle aura été atteinte bien avant l'horizon 2035. Nous serions ainsi confrontés au « crash du transport aérien français ».

Au nom de l'incertitude des prévisions, l'optimisation des plateformes existantes est avancée. Or, on a vu que selon l'hypothèse médian de croissance du trafic d'1,8% par an l'horizon de saturation du système aéroportuaire parisien se situe en 2035. L'Etat ne peut donc s'interdire de réfléchir à ce que sera la desserte aérienne de l'Ile-de-France à cet horizon. Outre les réponses à apporter à cette hypertrophie parisienne, l'Etat doit par ailleurs avoir une approche globale du développement aéroportuaire français. Un débat public national s'avère nécessaire en la matière au-delà de la décision d'implanter un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Une réorganisation plus équilibrée du réseau aéroportuaire parisien nécessite que des mesures d'incitation et d'accompagnement soient prises sur le volet environnemental et sanitaire ainsi que sur le volet économique et social. Dans le même temps, la gouvernance des territoires aéroportuaires doit évoluer pour mieux associer les différents acteurs du transport aérien, les collectivités territoriales et les associations de riverains et décider ensemble de l'avenir de ces territoires : c'est la communauté aéroportuaire.

***- Le scénario qui privilégie une vision stratégique de long terme : le retour de l'Etat-stratège et régulateur, seule condition d'évitement du « crash ». La planification des capacités aéroportuaires ou le rééquilibrage du réseau aéroportuaire national et parisien***

Il est temps que l'Etat redevienne stratège en matière de politique aéroportuaire. Il faut faire un choix clair entre deux philosophies de développement : d'un côté la poursuite de l'optimisation des capacités aéroportuaires existantes, jusqu'où dans le temps et avec quelles conséquences environnementales, sanitaires et sur la sécurité ? De l'autre côté, il s'agit de définir le délestage ou transfert d'activités de Paris-CDG sur un grand aéroport régional pour des raisons de saturation environnementale conformément aux orientations du Grenelle de l'Environnement (art.12 du Grenelle I) et sur une plateforme intermodale du grand Bassin Parisien pour l'activité fret. L'Etat peut également décider de réaliser un complément d'infrastructure (plateforme d'appui) localisé dans le grand Bassin Parisien, ou encore la mise en système Paris-CDG-Vatry (avec connexion de Vatry au TGV Est – création d'un barreau de raccordement) sur le modèle de Francfort-Hahn.

Le rééquilibrage du réseau aéroportuaire national et parisien se fera dans le cadre d'une planification des capacités aéroportuaires. A l'échelle des grands aéroports régionaux, il convient d'améliorer leur connectivité (desserte) afin d'élargir leur zone de chalandise. Il ne faut pas négliger l'importance de l'amélioration des liaisons interrégionales, ainsi que des liaisons avec la ou les villes-centres. De nombreux projets de dessertes locales dédiées ou améliorées doivent être menés et les connexions avec le réseau à grande vitesse devraient améliorer l'attractivité de ces plateformes. Les aéroports secondaires devraient par ailleurs continuer de bénéficier de l'essor des compagnies low cost pour se développer, les redevances des aéroports principaux étant souvent beaucoup trop élevées pour ces compagnies. Enfin, il faut encourager la création de plateformes intermodales spécialisées dans le traitement du fret. Cela permettrait de desserrer la contrainte sur les aéroports parisiens en particulier à Paris-CDG.

On voit donc qu'il existe deux approches du transport aérien et du rôle que l'on veut lui voir jouer dans notre société. La première pose de lourdes questions telles que le financement de capacités en permanence non contraignantes, et aussi la question de l'acceptabilité sociale d'un développement quasiment affranchi de contraintes intrinsèques puisque malgré les progrès réalisés ces dernières décennies et ceux encore à venir le transport aérien génère des nuisances sonores et atmosphériques préjudiciables pour les riverains des aéroports. La deuxième convient d'admettre qu'il n'y a pas nécessairement la possibilité de développer les aéroports de façon illimitée et ainsi de mettre en œuvre des mécanismes de gestion des contraintes auxquelles doit alors face les opérateurs. Il est clair que l'augmentation du nombre de mouvements d'avions favorisée notamment par un taux d'emport moyen qui a atteint son seuil nous conduirait à l'horizon 2035 à 1,7 millions de mouvements annuels vers ou depuis la France contre 1,24 millions aujourd'hui.

Tous ces éléments d'analyse prospective confirment la nécessité d'un schéma aéroportuaire national qui traduira les grandes orientations de l'Etat. La possibilité d'un « crash » du transport aérien français existe si l'on reste dans cette imprévision et si rien n'est fait pour anticiper la saturation annoncée du système aéroportuaire dans son ensemble. L'absence de vision stratégique est à l'opposé d'une politique de développement durable du transport aérien. Elle risque de porter préjudice aux trois piliers du développement durable : l'économie du transport aérien, l'environnement et tout ce qui touche aux conditions de travail des personnels (volet social). Les recommandations du rapport sont hiérarchisées et la demande d'un schéma aéroportuaire pour la France est la première d'entre elles.

## RECOMMANDATIONS

### 10 recommandations pour éviter le « crash » du transport aérien français ou la nécessité d'un retour de l'Etat-stratège et régulateur suite à la déréglementation du secteur aérien survenue depuis le début des années 90 et la libéralisation du ciel

<b>Recommandation 1</b>	Elaborer un schéma aéroportuaire national fondé sur des hypothèses de trafic pour les grands aéroports français et en déduire un programme d'actions adapté entre l'offre et la demande aéroportuaire ; Clarifier au sein du schéma aéroportuaire national les différents choix face aux perspectives de saturation des aéroports (planification des capacités aéroportuaires) synonymes de « crash » du transport aérien français ; Déterminer à travers une analyse prospective les scénarios de développement aéroportuaire conduisant au « crash » et celui qui permettrait de l'éviter
<b>Recommandation 2</b>	Utiliser plus efficacement les infrastructures aéroportuaires existantes par des synergies entre aéroports (définition de réseaux aéroportuaires entre Paris et la Province et à l'échelle du grand Bassin Parisien) ; Formaliser une stratégie de développement des aéroports décentralisés et des infrastructures associées, en recherchant des synergies d'exploitation entre plates-formes de province géographiquement proches ; idem à l'échelle du grand Bassin Parisien entre les aéroports parisiens Paris-CDG, Paris-Orly et les aéroports secondaires (Vatry, Châteauroux, Beauvais) ; Décider la création de compléments d'infrastructure afin de répondre à la saturation des capacités des aéroports existants à l'horizon 2035 ; Définir un nouvel aménagement aéroportuaire du territoire en recherchant la cohérence du maillage aéroportuaire actuel constitué d'un grand nombre de petits aéroports
<b>Recommandation 3</b>	Au niveau des grands aéroports régionaux privatisés tels que Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry et Nice-Côte-d'Azur, mettre en œuvre des pactes d'actionnaires afin de garantir un actionnariat à majorité publique
<b>Recommandation 4</b>	Réexaminer les projets d'investissements dans une logique d'intermodalité, en mettant en cohérence les acteurs des transports ferroviaires et aériens
<b>Recommandation 5</b>	Sur le volet environnemental, réformer la TNSA et le dispositif d'aide aux riverains ; limiter les vols de nuit

	notamment à Paris-CDG ; mettre en place des mesures de restrictions opérationnelles fondées sur le nombre de mouvements annuels et définir pour chaque aéroport acrusé sa capacité environnementale
<b>Recommandation 6</b>	Sur le volet social, mettre fin aux pratiques de dumping social et fiscal (compagnies low cost) et sécuriser le droit du travail
<b>Recommandation 7</b>	Favoriser une concurrence plus équilibrée et loyale entre les compagnies aériennes européennes et les compagnies du Golfe et asiatiques. L'Etat doit assurer la protection des intérêts légitimes des transporteurs aériens français par un contrôle strict des pratiques commerciales et des droits de trafic
<b>Recommandation 8</b>	Assurer l'équilibre entre les intérêts propres aux gestionnaires d'aéroports (ADP et sociétés aéroportuaires) et ceux propres aux compagnies aériennes notamment par la régulation de la fiscalité, taxes et redevances (redevance d'atterrissage, redevance de stationnement et redevance par passager) ; fin du régime d'exception et retour à la caisse unique pour ADP dans le cadre d'une révision du CRE 2016-2020 ; renforcement de l'indépendance de l'Autorité de supervision indépendante (ASI)
<b>Recommandation 9</b>	Créer autour des principaux aéroports acrusés les communautés aéroportuaires, nouveau mode spécifique de gouvernance des territoires aéroportuaires
<b>Recommandation 10</b>	Réviser le règlement défaillant de l'Union européenne de 2004 censé protéger les compagnies européennes de transport aérien contre les subventions et pratiques déloyales qui leur porteraient préjudice
	<a href="#">Synthèse et recommandations</a>

## DES PERSONNES AUDITIONNEES

M. André Viau, Préfet (Auteur du rapport sur l'avenir d'Orly, juin 2012) (audition du 19/11/13)
M. Claude Abraham (Auteur du rapport « Les compagnies aériennes sont-elles mortelles ? », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, juillet 2013) (audition du 17/12/13)
M. Philippe Merlo, Directeur gestion du trafic aérien, Eurocontrol (audition du 22/07/13)
M. Etienne Berthon, Chargé d'études à l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France) (audition du 18/02/14)
M. Alain Vidalies, Secrétaire d'Etat aux Transports (audition du 18/03/15)
M. Jean Mallot, Conseiller spécial de M. Alain Vidalies (audition du 18/03/15)
M. Augustin de Romanet, PDG d'Aéroports de Paris (audition du 17/06/15)
M. Jean-Michel Verhnes, Président de l'Union des Aéroports Français (UAF) (audition du 08/07/15)
M. Patrick Collard, 1 <sup>er</sup> Vice-Président de l'UAF, Directeur de cabinet du Président (ADP) (audition du 08/07/15)
M. André Jourt, Vice-Président et Trésorier de l'UAF, Vice-Président de la CCI de Brest (audition du 08/07/15)
M. Youssef Sabeh, Vice-Président de l'UAF, Président de SNC Lavalin Aéroports (audition du 08/07/15)
M. Bertrand de Lacombe, Membre du conseil d'administration de l'UAF, Directeur des affaires publiques, Aéroports de Paris (audition du 08/07/15)
M. Philippe Aliotti, Délégué général de l'UAF (audition du 08/07/15)
MM. Jérôme Lautrette, Yann Parent, Loïc Parisi, Syndicat National des Contrôleurs du Transport Aérien (SNCTA) (audition du 05/10/16)